

PORTUGAL EN EL EXTERIOR: LA RESISTENCIA COLONIAL (1956-1974)¹

Hipólito de la Torre Gómez

1. Una tradición mundial

Portugal, que iba de “Minho a Timor”, no era, según rezaba la consigna salazarista, “un país pequeño”. Y era cierto. No lo había sido nunca, puesto que tampoco nunca –o casi nunca– había vivido sin imperio. Tres habían sido éstos: primero el de la India, entre los siglos xv y xvii; luego, el de Brasil, surgido a principios del xvi, pero sólo relanzado una centuria más tarde, cuando se pierde el anterior; finalmente, el de África, con casi cien años de existencia cuando hubo de abandonarse en 1974-1975. Toda la historia portuguesa, como nación precozmente esbozada en la Europa bajomedieval, estuvo acompañada y servida por una importante presencia en el mundo, que los propios portugueses, primero abrieron y luego contribuyeron decisivamente a ampliar. No es por tanto de extrañar que en el ir haciéndose de su conciencia identitaria a lo largo de la historia, el espacio de ultramar se percibiera en Portugal como misión y realidad inseparables de la propia naturaleza y existencia de la nación. La posición del Portugal “continental”, periférica y reducida dentro del espacio peninsular, potencial y realmente amenazada en su independencia por el poderoso vecino español, confirmaba la dimensión “nacional” del Océano y del Imperio como garantías de independencia frente a la fuerza centrípeta del solar ibérico.

¹ Reproduzco en este estudio textos de otro anterior, titulado “Franquismo y salazarismo en la escena internacional: el desafío de la descolonización” (en AAVV, *Guerra, paz y diplomacia a lo largo de la Historia*, Instituto Universitario de Historia Simancas, Universidad de Valladolid, 2012). La novedad es que en el presente trabajo he prescindido de la mayor parte de las referencias a España y he incorporado textos y datos procedentes de los National Archives and Records Administration norteamericanos. Dado que básicamente consiste en una “lectura” de la documentación que se presenta –no tanto sobre relaciones como sobre percepciones externas del Portugal salazarista– excuso la cita de bibliografía portuguesa, ya relativamente abundante y desde luego importante, y remito para una nómina de títulos al estudio introductorio de Juan Carlos Jiménez y a la sección bibliográfica incluida al final de este libro.

Y, al servicio de ese concepto de nación-imperio, desplegaron los portugueses tanta pasión, tanta perseverancia y tanta inteligencia política que hasta el último cuarto del siglo xx consiguieron hacer cierta aquella imagen de que el suyo no era un país pequeño. Mientras que Lisboa fue la capital dominante del “euromundo”², nadie osó disputarle a Portugal su imperio. Cuando sobreviene la decadencia y se extinguen los “fumos de la India” –dos conceptos asociados al menos desde Antero de Quental–, la inteligencia internacional desplegará la sabia y persistente estrategia de negociar la continuidad de su dimensión ultramarina con el poder oceánico al que la historia ha traspasado el dominio del sistema mundial. Ése fue el verdadero significado de la “alianza inglesa”, casi siempre mal comprendida –incluso en el propio Portugal– al considerarse la expresión de una humillante tutela. Y, sin embargo, ese viejo (data de finales del xiv) consorcio luso-británico fue la plasmación política-internacional de lo que con toda razón Antonio Telo ha considerado ventajosa “disfunción” portuguesa, capaz de obtener con los escasos recursos de pequeña potencia los beneficios de la independencia nacional gracias a la conservación de sus espacios ultramarinos³. Naturalmente, a cambio la diplomacia de Lisboa hubo de pagar el precio de una generosa apertura económica y estratégica a los intereses británicos, en la península y en el imperio. Pero era en realidad un precio bajo para los intereses y los recursos que generaba. Así se conservó el lucrativo II Imperio en el siglo xviii. Y así se construyó en el anteúltimo período intersecular el imperio de África, internacionalmente consagrado como consecuencia del hábil entendimiento con Gran Bretaña a raíz de la famosa crisis del Ultimátum, de enero de 1890.

Por el imperio, se entregaron los estadistas portugueses desde aquella traumática crisis a la tarea de reforzar la alianza con Londres (1891-1899); por él, los gobernantes republicanos, desoyendo una mayoritaria incompreensión social, metieron al país en la Primera Guerra Mundial, arruinando las finanzas públicas, el crédito político de la República e incluso el propio sistema demoliberal. El imperio tuvo no poca parte en la construcción de un sólido Estado autoritario –que en 1930 proclamaba la indisolubilidad del matrimonio metrópoli-colonias–, fue la proclamada razón de ser de la patria portuguesa del salazarismo, absorbió, tras la Segunda Guerra Mundial, lo mejor de los esfuerzos políticos del *Estado Novo* para asegurarlo y, desde 1961, arrastró al régimen y al país a una confrontación diplomática y a una imposible guerra de resistencia en tres frentes coloniales, que abruptamente acabó por liquidar el ultramar y el Portugal político que lo sostenía.

² Concepto que desarrolló el prof. Adriano Moreira.

³ Vid. la parte que este autor escribe en A. TELO y H. de la TORRE, *Portugal y España en los sistemas internacionales contemporáneos*, Mérida, Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, 2003 (edición portuguesa en Lisboa, Cosmos, 2000).

Salvo la inamovible tozudez nacionalista de Salazar –lo que no era poco–, el Portugal del *Estado Novo* no había hecho nada que en sustancia no hicieran el Portugal republicano y, antes, el Portugal monárquico. Había proclamado que el imperio era sagrado patrimonio de la nación; se había esforzado por mantenerlo; y, con un sesgo mucho más independiente, también había comprendido siempre la importancia de los apoyos atlánticos en que debían apoyarse los intereses de la patria. Lo que había cambiado completamente desde el final de la Segunda Guerra era el mundo. En 1945, y mucho más en 1961, la escena internacional había girado en redondo: ahora abominaba del colonialismo, mientras que los poderes occidentales, con los que Portugal venía negociando desde mediados del siglo xvii su patria “pluricontinental”, se ajustaban al nuevo escenario internacional, abandonando rápidamente sus propios horizontes coloniales. Por primera vez en su historia Portugal perdía la importante baza diplomática de la “disfunción”. Ya no podía disputar ninguna partida internacional con futuro, por la sencilla razón de que el tablero de juego había desaparecido. Sólo podía resistir, pero por tiempo limitado. Y sólo podía negociar –como hizo con las Azores– a corto plazo una batalla de resistencia, que en realidad no tenía el menor porvenir. Y Salazar lo sabía. La lucha del *Estado Novo* por la conservación del “Ultramar” portugués se basaba en un hipotético imperativo nacional, colindante con la independencia y con un irreductible axioma patriótico. Ambos, explicables a la luz de casi seis siglos de Estado ultramarino. “La patria no se discute, se defiende”, habría dicho Salazar. En el mismo sentido se había expresado en 1964, cuando D. Juan de Borbón cuestionó los resultados de su política de resistencia: ¿funcionaría?, preguntaba el pretendiente español. “Funcione o no funcione, es mi obligación”, replicó sin dudarle el presidente del Consejo. Repitémoslo: mirando a los intereses permanentes de la larga duración histórica portuguesa, no había cambiado el Portugal de Salazar; había cambiado el mundo, sin que Portugal, aplastado por el peso de su propia historia, pudiese tan fácilmente mudar de rumbo. ¿Cómo era el nuevo escenario mundial?

La guerra fría, definitivamente instalada desde 1947, continuó vigente, con vaivenes, hasta su definitivo término en 1989. Pero esas modulaciones no eran superficiales ni irrelevantes. La tensión entre los bloques se aflojó por primera vez entre el final de la guerra de Corea y la desestalinización (1953-1956). La creciente presión del anticolonialismo, que había irrumpido con inusitada fuerza tras la paz de 1945, no sólo establecía un vínculo de común interés entre las dos superpotencias, sino que disolvía el poder de los sobrepasados poderes europeos y cuarteaba la cohesión trasatlántica de los Estados occidentales, como pudo de manifiesto la crisis de Suez (1956). El impulso europeísta de 1957 concretaba la realidad de una disidencia en Occidente, muy distinta, aunque históricamente paralela, a las que las crisis de Polonia y de Hungría (1956) generaban en el Este. Así, desde mediados de los cincuenta la guerra fría dejó de tener las rigi-

deces y el monolitismo de los alineamientos anteriores al 53. Las disidencias internas (desde el Tratado de Roma a las múltiples “primaveras” de los años 60 o la *Ostpolitik*) ya no pararon de agitarse. Y, a la vez, los huracanos “vientos de la Historia”, que en todas partes barrían las herencias coloniales, forjaban una alternativa tercermundista con creciente peso moral, e incluso político, en la agenda de los asuntos mundiales. La permanencia cronificada de la guerra fría aseguró hasta el final ciertos anclajes al *Estado Novo* portugués y a sus intereses ultramarinos. Pero Lisboa remaba a contracorriente del mundo y de los propios aliados. De éstos lo más que pudo obtener fue una incómoda tolerancia a la espera de que llegara el inevitable momento de la caída.

2. Entre dos guerras (1936-1955)

En 1936 la guerra de España abría en la propia Europa (no en Manchuria, ni en Etiopía) el pórtico de la Segunda Guerra Mundial. Diez años después la ruptura de la gran alianza que había derrotado al fascismo generaba un nuevo antagonismo mundial que, si no llegó a desencadenar una conflagración, alineó en campos antagónicos a todos los Estados y les llevó a pensar sus relaciones en términos de una guerra congelada que en cualquier momento amenazaba con estallar.

La dictadura portuguesa del *Estado Novo*, construida de forma progresiva desde finales de los años veinte, comprendió desde el principio que su suerte, e incluso la independencia del país, dependían de la derrota de la revolución en España. Por eso Salazar no tuvo dudas de que era necesario apoyar la causa de los militares rebeldes, a los que, efectivamente, prestó importante apoyo logístico, el auxilio propagandístico de los medios de comunicación del régimen y, lo que fue más decisivo, el respaldo diplomático, como gestor de las razones y de los intereses del franquismo cerca de las potencias atlánticas, con las que nunca dejó Portugal –ni el salazarismo, a pesar de las discrepancias– de mantener relaciones privilegiadas. La apuesta contra la revolución española reforzó en el interior la dictadura de Salazar, apuntaló asimismo las tendencias nacionalistas de la política exterior de Lisboa y se reveló acertada en la medida en que la dictadura de Franco, a pesar de todas sus contradicciones, demostró a la larga ser un socio bastante leal del Portugal salazarista.

En la inmediata guerra mundial Salazar empeñó sus mejores esfuerzos para mantener la neutralidad portuguesa: ésta no sólo interesaba a Portugal, sino al conjunto de la península. Y lo consiguió. El país salió de la contienda indemne y con importantes recursos financieros. El régimen hubo de soportar la presión de las oposiciones, alentadas desde 1943 por el cambio de signo de la guerra, y eufóricas tras la victoria contra los fascismos. Aún hasta 1949 los opositores a la dictadura del *Estado Novo* (republicanos, socialistas, comunistas) trataron por diversos procedimientos –golpe

incluido— de derribar al régimen. Pero estaban divididos, su arraigo social era probablemente escaso, carecían de apoyos exteriores y el régimen, que introdujo algunas reformas más cosméticas que profundas, consiguió reorganizar sus filas y superar el trance. Tenía, sobre todo, dos arbotantes decisivos: uno era el entendimiento con las grandes potencias democráticas del Atlántico (Inglaterra y los Estados Unidos), a las que en 1943 y 1944 Lisboa había cedido bases militares en las Azores; otro, inapelable desde 1947, lo constituía la “guerra fría” que, definitivamente instalada en las relaciones internacionales, concedía al Portugal de Salazar un plus de poder y de prestigio internacionales gracias a su activa militancia anticomunista y a la importancia de la geoestrategia del Estado, sobre todo por el archipiélago azoriano.

El éxito internacional del salazarismo, que arranca con la guerra de España, prosigue con la neutralidad, y desemboca en un fin de guerra reconciliado con el Atlántico, alcanza su consagración con la integración del país —a instancias de los vencedores— en las principales organizaciones internacionales de Occidente: OECE, Plan Marshall (rechazado al principio por el gobierno de Lisboa), OTAN. Incluso lo llamativo —pero bien expresivo de las posiciones ventajosas de Portugal— es que en todos los casos, Salazar no solicita la inclusión; es invitado; se resiste incluso a aceptar porque desconfía de los ámbitos democráticos y supragubernamentales, temiendo sus efectos corrosivos sobre los intereses del régimen y la independencia de las decisiones nacionales. Cree en las viejas patrias europeas; abomina de los internacionalismos y de los federalismos. Sólo el ingreso en ONU le será vedado hasta 1955.

Si ya en 1945 el mundo naciente de la guerra fría discurría a favor de las posiciones internacionales de la dictadura portuguesa, el escenario de la descolonización, abierto de golpe tras el final de la guerra, comenzaba a anunciar el intenso desafío al que debería enfrentarse Lisboa. En una sola década (1945-1956), la misma que consolida externamente a la dictadura, nace a la independencia una cadena de nuevos e influyentes Estados en Asia, Próximo Oriente y África del Norte. Y en ese escenario descolonizador no sólo emerge un Tercer Mundo, sino que la propia guerra fría, hogar seguro del salazarismo, entra en hiato.

Ese desafío colonial, que no ha hecho más que comenzar, es para Lisboa cuestión vital porque Portugal ha sentido siempre que su identidad era inseparable de una proyección ultramarina realmente tan antigua como los albores de la propia nación. De hecho, desde 1822 todas las constituciones habían considerado los territorios de ultramar como partes inalienables de la patria⁴. El intenso nacionalismo del *Estado Novo*, reflejo puntual por otra

⁴ OLIVEIRA MARQUES, *História de Portugal*, vol. III, Lisboa, Palas Editores, 1981 (2ª ed.), pág. 176.

parte de las ideas de Salazar, había venido a reforzar con el Acta Colonial de 1930 (posteriormente incorporado a su constitución de 1933) esta noción de una patria pluricontinental y multirracial, que se repetiría hasta la saciedad. Mutilado de sus espacios coloniales, se pensaba que Portugal no sería viable y acabaría cayendo bajo la alzada del poderoso vecino peninsular.

Muy pronto Lisboa comprendió que la ola descolonizadora iría a alcanzarla y que el mal radicaba en la actitud, entre acomplejada y comprensiva, de los occidentales hacia la causa de la descolonización, que en el caso de los Estados Unidos era de apoyo manifiesto. Tan evidente resultaba la amenaza, que ya en la inmediata posguerra la diplomacia salazarista trató en vano de negociar la participación portuguesa en el orden defensivo occidental (acuerdo con los Estados Unidos para utilización de bases en las Azores, 1946-1947; ingreso en la OTAN, 1949) a cambio de la extensión de una garantía política a los territorios de ultramar. Enseguida el país se vio involucrado en una dinámica de resistencia que tuvo su arranque cuando la India, independiente desde 1947, pasó a reivindicar la entrega de Goa, Damão y Diu, últimos restos, con Timor Occidental, del viejo Imperio de Oriente. La negativa portuguesa condujo a la ruptura de relaciones entre Lisboa y Nueva Delhi (abril 1953), y en julio del año siguiente a la ocupación por el pacifista Nehru de algunos enclaves (Dadrá y Nagar-Aveli), que aislaban los territorios reclamados por el gobierno hindú.

Preparándose para lo que inevitablemente se avecinaba, el régimen pasó también a introducir reformas y modificaciones legislativas para reforzar y legitimar el proclamado principio de que todo ese vasto y discontinuo conjunto de territorios extendidos por tres continentes formaba parte de una misma e indisoluble unidad nacional. El más importante de esos cambios fue la reforma constitucional de 1951, mediante la cual desaparecía el concepto de “imperio” consagrado por el Acta Colonial de 1930, sustituido ahora por el de una misma nación portuguesa en la que se integraban los territorios coloniales en calidad de “provincias”. Se trataba de hacer desaparecer la indeseable relación colonial de dominio, que los nuevos tiempos y la nueva sociedad internacional condenaban, al tiempo que se reforzaban los derechos portugueses con el argumento nacionalista de una patria única, que en teoría no era susceptible de discusión por el derecho internacional.

Como ese principio integracionista no bastaba con enunciarse o consagrarse constitucionalmente para que fuera aceptado, sino que tenía que demostrarse, el régimen apeló a la doctrina “lusotropicalista” del sociólogo brasileño Gilberto Freire, según la cual la característica relación histórica entre los portugueses y las poblaciones colonizadas habría sido de fusión y no de segregación, justificando así la existencia de un modelo de civilización “lusotropical” propio, que no se habría dado en otros países coloniales y que legitimaba el derecho a existir de la nación “pluricontinental y multirracial” postulada por el *Estado Novo*.

La demostración práctica de la justicia de esas pretensiones fue sin embargo mucho más difícil, porque la desigualdad real de los territorios ultramarinos y de las poblaciones indígenas solo muy lenta e insuficientemente fue corrigiéndose. El centralismo metropolitano en la administración de las “provincias ultramarinas” apenas se modificó con la Ley Orgánica del Ultramar Portugués, de 1953, mientras que el mantenimiento en lo sustancial del Estatuto de los Indígenas conservaba la discriminación de la inmensa mayoría de la población negra, carente de la ciudadanía portuguesa y de representación política en tanto no fuera avanzando en el proceso de *asimilación* de la cultura europea. En el terreno económico, el principio del “pacto colonial” fue experimentando también lentas modificaciones, abriéndose desde finales de la guerra algunas posibilidades para la creación de industrias en las colonias, afirmándose en la revisión constitucional de 1951 el objetivo –que de momento no pasó de ahí– de un espacio económico integrado, e incrementándose de forma notable las inversiones públicas en los territorios ultramarinos, sobre todo en el marco de I Plan de Fomento (1953-1958). Habría que esperar al inicio de las guerras coloniales, a comienzos de la década siguiente, para que las reformas ultramarinas, impulsadas ahora por el dinámico ministro Adriano Moreira, adquiriesen una mayor profundidad. En suma, las medidas adoptadas en los años cincuenta trataban de preparar al país para una ofensiva anticolonial, que ofrecía sus primeras e inequívocas muestras en el contencioso con la India de Nehru y, desde mediados de esa década, pasó a instalarse de forma resonante en el propio foro de Naciones Unidas.

3. Portugal, de Occidente a África (1955-1960)

Mientras la España de Franco iba aproando hacia Occidente, Portugal iniciaba desde 1955 un perceptible giro que iría despegándole del escenario occidental para sumirle en el laberinto africano. La noción histórica y generalizada de que el Ultramar era una realidad inseparable de la propia independencia del país comenzaba a pasar factura cuando los “vientos de la Historia” impulsaban de forma irreversible el proceso mundial de la descolonización. Sin embargo, hasta finales de la década Lisboa aún mantuvo unos anclajes atlánticos y europeos más visibles y desde luego respetables que los que, por ejemplo, de forma incipiente iba forjando el régimen franquista.

La relación amable de Lisboa con las potencias eurooccidentales se puso de manifiesto, por ejemplo, en la crisis de Suez, absteniéndose –recordaba la embajada inglesa en Portugal– en la votación que instaba a la retirada de las tropas franco-británicas, pero mostrando en realidad un discreto apoyo a la actitud de Londres y París (doc. 2). En pleno conflicto, el representante francés en la capital portuguesa, que acababa de presentar sus cartas credenciales, aseguraba que “*sin salir de una cierta reserva y siempre*

mediendo los riesgos de la operación, el gobierno portugués aprueba nuestra política de autoridad". Y, si no lo había hecho con su voto en la ONU, se debía a que estaba dando allí "*sus primeros pasos*" y por "*el cuidado en no chocar con los países latinoamericanos y, sobre todo, con Brasil*" (doc. 1). Especialmente expresiva de esa relación privilegiada de Lisboa con los socios occidentales fue la visita oficial de la reina Isabel II de Inglaterra, en febrero de 1957, que venía a consagrar por todo lo alto la convergencia entre la historia y el presente de la inserción atlántica de la nación en un escenario de intimidad con un Estado como el británico cargado de intenso simbolismo de poder.

De hecho, a los ojos de sus socios democráticos, el Portugal de Salazar seguía presentando una imagen mucho más aceptable que la siempre estomagante España de Franco. El presidente del Consejo portugués no solo suscitaba respeto, sino que podía tornarse —como aconteció en 1958— en consejero de los ingleses a la hora de pronosticar la evolución interna del vecino peninsular. En sus reflexiones al respecto frente al embajador británico —que en nombre de su gobierno le pedía parecer—, Salazar no ocultaba su admiración por el sistema bipartidista de la democracia inglesa, ni el reconocimiento de que España precisaba de mayor dosis de libertad, algo impensable en boca del Caudillo (doc. 7).

En esos años se dejó sentir así mismo el peso de la tradición occidental de la diplomacia portuguesa ante el proceso de construcción de la unidad europea. Pero también afloraron las contradicciones que ya se habían puesto de manifiesto en la década anterior a propósito de la invitación de las potencias democráticas para que Lisboa participase en el Plan Marshall y en la Alianza Atlántica. El lanzamiento de las fórmulas alternativas del Mercado Común y de la Zona de Libre Comercio creó un incómodo desafío al Portugal salazarista: los portugueses temían las consecuencias, políticas y económicas, de su integración, "*pero temían aún más el quedarse fuera*", como muy bien percibía la embajada británica (doc. 5). Más importantes que las razones económicas ("*no veían sitio para un pequeño y subdesarrollado país en una zona de libre cambio industrial*") (doc. 5) eran las políticas, en las que, sin la menor sorpresa, coincidían tanto Franco como Salazar, que precisamente en julio de 1957 habían vuelto a reunirse, ahora en Ciudad Rodrigo, para afrontar de forma común el reto de la unión europea. Informando de este encuentro al representante británico en Lisboa, el ministro portugués de Negocios Extranjeros, Paulo Cunha, explicaba que "*la actitud natural (de España) hacia todo cuanto pareciera poder conducir, incluso de forma indirecta, a una federación europea, era la misma que la de Portugal. De forma instintiva ambos estaban en contra. Deseaban mantener su personalidad nacional. Por otra parte, los españoles, como los portugueses, reconocían el peligro de que se les dejara fuera de algo como la Zona de Libre Comercio*" (doc. 4). Por entonces, el embajador francés, entrevistado con Salazar, había podido captar directamente sus

recelos hacia Europa: “Entiendo en cierta medida el valor de sus argumentos en relación a su propio país, cuya situación geográfica, falta de recursos, la ausencia de industria pesada explican la extrema circunspección ante el proyecto de zona de libre cambio. Pero nuestra conversación me ha confirmado en la idea de que el Sr. Salazar no se mueve únicamente en su crítica por consideraciones económicas, sino que obedece también a los principios de su propia filosofía política, que difícilmente trasciende las concepciones nacionales. En una palabra: no me ha dado la impresión de que crea en Europa, en la autenticidad de la necesidad de unión de los elementos que la componen, al punto de renunciar poco a poco a fragmentos de su soberanía. Europa, me ha dicho, hubiera podido hacerla Hitler por la fuerza, pero, de otro modo, ¿cómo sería posible?” (doc. 3).

Sin embargo, la alternativa suscitada en el encuentro de Ciudad Rodrigo entre Franco y Salazar de crear, frente a la sollicitación europea, un espacio económico ibérico, ni era viable por el carácter sustitutivo de las economías peninsulares, ni en realidad deseable por las suspicacias nacionalistas portuguesas⁵. De modo que en 1959 Lisboa acabó por lograr abrirse paso en la Asociación de Libre Comercio (EFTA), liderada por el Reino Unido frente al Mercado Común constituido dos años antes. La incorporación de Lisboa a la EFTA fue especialmente representativa de ese pragmatismo de que venía haciendo gala desde los años de posguerra la política exterior portuguesa que, siempre escéptica respecto de Europa y de las formaciones supragubernamentales, no podía sin embargo permitirse el lujo de despreciar los beneficios económicos e internacionales que le brindaban los poderes democráticos. En este caso se debió a la propia iniciativa de Lisboa, y en concreto a algunos elementos decididamente europeístas, vinculados a la diplomacia y a la política económica, más dinámicos y empeñados en la modernización del país, que percibieron claramente la conveniencia de evitar que Portugal quedase descolgado de los grandes procesos continentales. EFTA tenía sobre todo la ventaja de no plantear al régimen condiciones políticas como el Mercado Común y de permitir la libertad de relaciones aduaneras con terceros países, lo que la tornaba compatible con la exclusiva colonial de Lisboa. Además, los negociadores portugueses lograron plazos muy ventajosos para el desarme aduanero, lo que permitía salvar la natural protección a una industria nacional, escasa y poco competitiva. Siempre en esa línea de pragmatismo, en abril de 1962 el país se adhería al GATT y, siguiendo los pasos del Reino Unido, en mayo de ese mismo año sollicitaba apertura de negociaciones con el Mercado Común, que sólo con-

⁵ El secretario general del Ministério dos Negócios Estrangeiros no había ocultado al embajador francés en Lisboa ese escepticismo sobre la unión económica ibérica, debido al atraso de la economía portuguesa (EFL a MAE, tel. 13.VII.1957. ADC, Europe 1956-1960 Portugal, nº 64).

seguirían avanzar tras la admisión, en 1970, de la candidatura británica una vez que la caída de De Gaulle levantara el veto francés.

La ventaja comparativa de Portugal en su relación con las democracias occidentales dejó también alguna muestra evidente antes de que concluyera la década. En el marco de un nuevo encuentro de Salazar y Franco en Mérida (20-21 de junio de 1960) y de una visita a Londres del ministro Castiella (11 de julio), el ministro portugués de Negocios Extranjeros, Mathias, explicaba a los británicos que había tratado de convencer a su colega español de que Madrid debía decidirse por la EFTA en vez de por el Mercado Común, como creía que era su tendencia, porque España, le había insistido a Castiella, no podía desear que su *“modo de ser se viera absorbido en una vasta federación política que se orienta (ba) hacia el objetivo final de un parlamento común”*. Y, días después, volvía a la carga para que los ingleses dieran luz verde al ingreso de España en la OTAN y a su incorporación a EFTA (doc. 13).

Pese a todas las apariencias, a mediados de los años cincuenta el Portugal salazarista viraba definitivamente su atención hacia África, con una perspectiva y una decisión políticas frontalmente opuestas a las que marcaba la agenda internacional. Desde 1956 su negativa a aceptar en ONU que administraba territorios “no autónomos” –que decía no tener, porque sus espacios extraeuropeos eran “provincias” irrenunciables de una misma nación– constituyó la señal de salida de un contencioso con el mundo –incluidos los aliados occidentales– que solo por la fuerza hallaría su desenlace en 1974.

Consiguientemente, desde la negativa de Lisboa a reconocer en Naciones Unidas que administraba territorios no autónomos, los medios internacionales contemplaban el planteamiento de un inevitable problema, que antes o después iría a estallar. En 1956 Portugal y el régimen vivían en paz, pero el informe británico de ese año ya anunciaba que ésta no duraría (doc. 2). De momento contaba Lisboa con la falta de mayoría suficiente (dos tercios) del bloque afroasiático para imponerse en la Asamblea General de la ONU; con el apoyo de los países iberoamericanos, que estaban demostrando la superioridad de la solidaridad ibérica frente al complejo anticolonial (doc. 5); con el apoyo de la España franquista⁶. Las visitas a Lisboa del gobernador general de la Unión Sudafricana y del presidente de Pakistán,

⁶ En el encuentro de Ciudad Rodrigo, en julio de 1957, Franco y Salazar se habían mostrado coincidentes en la necesidad de la presencia europea en el Norte de África, animando una buena relación entre Europa y los países accedidos a la independencia y respaldando la presencia francesa en Argelia (Tel. de EFM a MAE, 13.VII.1957, ADC, Europe 1956-1960 Portugal, n.º 64). En su entrevista en Madrid con Castiella y Franco, en febrero de 1960, el ministro de Extranjeros, Mathias, había obtenido la confirmación del apoyo a Portugal y la firme decisión española de mantenerse en África (EFL a MAE, 29.II.1960, n.º 212/EU. ADC, Europe 1956-1960 Portugal, n.º 64 – doc. 12). Y en la entrevista de Franco-Salazar en Mérida, el 20-21 de junio de ese mismo año, suscitada, según el embajador francés en

en agosto y noviembre de 1957, trataban de reforzar la relación con Estados favorables a las posiciones de Lisboa en el escenario de conflicto. En fin, los aliados occidentales, cuyo apoyo resultaba de especial trascendencia, seguían mostrando comprensión y simpatía. Sin embargo, tampoco dejaban de revelar ciertos signos de impaciencia, e incluso de malestar, ante la dureza de las posiciones de Lisboa. En junio de 1958 el *Foreign Office* se mostraba ya indignado por los ataques portugueses contra la actitud de los Estados Unidos. Lisboa estaba siendo injusta. Los norteamericanos –anti-colonialistas por tradición– estaban actuando en los últimos cinco o diez años con suma prudencia: defendían, sí, la autodeterminación, pero, comprendiendo los peligros de un repentino abandono de sus territorios coloniales por los países europeos, estaban apostando por las reformas y la progresividad en los procesos de autodeterminación. Esa misma –alegaba el *Foreign Office*– era la posición británica, que se sentía aludida y molesta por las frecuentes invectivas de Lisboa contra sus aliados (doc. 8). Antes de que la revuelta nacionalista en las colonias le estallara a Portugal en las manos, la diplomacia británica preveía el inevitable desenlace sobre el que la inamovible actitud de Lisboa no dejaba el menor resquicio a la duda. El informe anual de la embajada era concluyente: “*Como era de prever, (los portugueses) han decidido aferrarse a la fuerza. No hay cambio en la doctrina de la indivisibilidad del Estado portugués, del que los territorios de ultramar constituyen parte sustancial (...) Cuando miran a una meta final, los portugueses cifran sus esperanzas en la construcción de una civilización interracial en sus provincias africanas según el modelo brasileño. Son muy conscientes de que sus esfuerzos pueden ser barridos por las fuerzas hostiles que crecen a su alrededor, pero creo que han adoptado la firme decisión de ir todo lo lejos que puedan en el camino que han elegido en vez de buscar un rápido acomodo a las tendencias que muestran los acontecimientos en todas partes, que estarían en contra de su filosofía de gobierno y que están convencidos que incluso les conduciría a una pérdida más temprana de su imperio*” (doc. 10).

4. El atolladero africano (1960-1968)

Como muy bien explicaban los informes británicos, ya a finales de la década de los años cincuenta era una evidencia la actitud portuguesa de resistencia contra viento y marea a la presión descolonizadora de mundo. El proceso de mudanza desde una dictadura apacible, estable y bien relacionada con el Occidente democrático, a otra beligerante, internacionalmente condenada y amenazada en sus anclajes internos, tuvo lugar en los años cruciales de 1958 a 1961, donde se dieron cita de forma interrelacio-

Madrid, a instancias de éste último por su preocupación ante el problema colonial, el Caudillo habría reiterado su respaldo a Portugal (despacho n.º 736/EU de 27.VI.1960, *Ibidem*).

nada la ofensiva interna contra el régimen y las presiones exteriores resultantes del problema colonial.

La crisis se inició con la campaña de las elecciones presidenciales de 1958, donde no solo la oposición sino buena parte de la sociedad urbana del país se vieron arrastradas por la deslumbrante y demagógica figura del general Humberto Delgado, un fervoroso radical del régimen, convertido en los últimos tiempos a la democracia y captado por las fuerzas opositoras. Esta vez el candidato no repitió la ceremonia habitual de denunciar la farsa electoral mediante el retraimiento ante las urnas, sino que concurrió y, como era de prever, perdió. Pero la tremenda agitación que promovió durante la campaña electoral, denunciando a la dictadura y anunciando que, de ganar, destituiría “*obviamente*” al intocable presidente del Consejo, marcaron un antes y un después en la historia del salazarismo. Hostigado y forzado a exiliarse, Delgado fue hasta su asesinato por la policía política en la frontera de Badajoz (1965) un incómodo activista en la denuncia internacional y en el combate a la dictadura, mientras que a su sombra la oposición continuó practicando sin éxito en los años siguientes su estrategia golpista (diciembre de 1958; marzo de 1959, enero de 1962) que ahora tenía significativos apoyos en un sector de la oficialidad media inspirada por el *delgadismo*.

La crisis de la campaña del 58 acentuó asimismo las divergencias dentro del régimen. Los reformistas –cuya principal referencia política era el profesor Marcelo Caetano– tenían bastante arraigo en la cúpula militar, donde destacaba el criticismo del general Botelho Moniz. Abogaban éstos por una modernización de las fuerzas armadas, un *aggiornamento* del *Estado Novo* y la apertura a una moderada solución a medio o largo plazo para el problema colonial. Tras las elecciones presidenciales, Salazar prescindió de forma salomónica de los ministros Santos Costa y Marcelo Caetano, “derecha” e “izquierda” del régimen, y, para descomprimir tensiones, entregó la cartera de Defensa al general Botelho Moniz, que, con un equipo competente, llevó a cabo una importante labor de equipamiento militar con vistas a una previsible insurgencia africana, que efectivamente estalló en Angola en febrero de 1961.

Ese año marcó efectivamente un punto de encrucijada en la historia del Portugal de Salazar. Los acontecimientos adversos se sucedieron sin tregua. En diciembre de 1960 la Asamblea de Naciones Unidas, donde ahora ya tenían mayoría los países afroasiáticos, aprobó tres históricas resoluciones que alcanzaban de lleno al colonialismo portugués. La ONU se declaraba competente en una materia que Lisboa siempre había defendido como exclusiva de su soberanía nacional; establecía que Portugal administraba colonias; y condenaba su colonialismo.

Esta victoria política de Naciones Unidas fue seguida, ya en enero de 1961, del secuestro del trasatlántico portugués *Santa Maria* por un

comando de opositores españoles y portugueses, dirigidos por Henrique Galvão y conectados con las actividades de Delgado en el exilio. El episodio puso en la picota internacional en el peor de sus momentos a la dictadura salazarista y reveló la dudosa convicción de ingleses y norteamericanos en la persecución de los “piratas”⁷. Casi inmediatamente después estallaba al fin la rebelión nacionalista en Angola, primero en Luanda (3 de febrero) y al mes siguiente en la región norte de la colonia. Las fuertes tensiones generadas por esa decisiva acumulación de acontecimientos dieron lugar a una importante conspiración de la cúpula militar, dirigida por el ministro de Defensa, Botelho Moniz, que el 13 de abril intentó sin éxito que el presidente de la República depusiera a Salazar, probablemente con la intención de que fuera sustituido por el reformista Marcelo Caetano. La trama, de la que estaba “*puntualmente informado*” el embajador norteamericano –que veía en Moniz “*un revolucionario cauteloso, que lleva muchos meses hablando de cambio, pero sin realizar acciones decididas*”– (doc. 22), se orientaba hacia un cambio controlado tanto en el plano interno como en la resolución política del problema colonial. Su derrota –fácil por otra parte, dada la ingenuidad con que actuaron los conspiradores de salón– significó, con la consolidación del presidente del Consejo, su rotunda decisión de acudir, sin reparar en gastos ni sacrificios, en defensa de la nación amenazada en “Ultramar”. Aún en ese año aciago de 1961 caerían las primeras piezas del Imperio: el 1 de agosto Dahomey se anexionó el enclave, de importancia testimonial, de São Baptista de Ajudá, y el 18 de diciembre, la India de Nehru, que ya había desconocido la sentencia del Tribunal de la Haya sobre los enclaves de Dadrá y Nagar-Alí, procedió a la invasión y anexión de Goa, Damão y Diu, liquidando prácticamente sin resistencia el llamado *Estado de la India*, donde la antigüedad portuguesa se remontaba nada menos que al histórico viaje de Vasco da Gama en 1498.

La decisión del presidente del Consejo de acudir en defensa del ultramar no era sorprendente, pero sí arriesgada, porque embarcaba al país en una empresa onerosísima y llena de dificultades: había que combatir en África (donde la insurgencia de Angola se extendería también a Guinea –1963– y a Mozambique –1964–); y había que combatir en los foros internacionales, no sólo en Naciones Unidas, que desde entonces no cesaron en su ofensiva contra Lisboa, sino, sobre todo, en las capitales de la diplomacia mundial. Había que disputar una doble batalla contra los imparables “vientos de la Historia” sin previsibles posibilidades de éxito: la militar y la diplomática. En ambas resistió Portugal asombrosamente bien durante trece años. Y el derrumbe acabó por venir del propio escenario interno, al cabo agotado por la completa ausencia de perspectivas de definitiva solución.

⁷ Vid. “Santa Maria Incident” (NARA, RG59, Records relating to Portugal, 1956-1963, 1993, Political, Box 1) (doc. 18).

La gravedad de la batalla diplomática residía en el abandono de Lisboa por sus aliados occidentales. Los Estados Unidos, que, tanto por tradición como por el interés estratégico de no dejar en manos de la URSS la capitalización del proceso descolonizador, ya bajo la administración Eisenhower se había mostrado favorable a la independencia de las colonias europeas, lideró, tras la elección de Kennedy, una verdadera ofensiva contra el colonialismo portugués. Iniciada la guerra en Angola, Washington pasó a votar las propuestas condenatorias de ONU, presionó a Lisboa para que emprendiera el camino de la autodeterminación y embargó el material armamentístico que pudiera destinarse a África. Inglaterra, el otro gran socio atlántico –e histórico– de Portugal se sumó, aunque con mayor moderación, a la política norteamericana, mientras que la actitud comprensiva hacia Lisboa de franceses y alemanes supuso un balón de oxígeno para la diplomacia portuguesa.

Aún resultando obvio que la clave de la política portuguesa de resistencia a la descolonización residía en la decisión de Salazar, no deja de ser llamativa la inamovible firmeza, verdadera obstinación, con la que éste defendió sus posiciones, basadas en principios y nunca en la valoración de posibilidades y conveniencias. En el verano de 1962, después de su entrevista en la entrega de credenciales, el embajador francés se asombraba de la rigidez del presidente del Consejo, de su encerramiento sobre sí mismo, de sus inacabables monólogos, de su repudio a casi todos los Estados, de entre los que curiosamente solo se salvaba la URSS, por la “*continuidad de objetivos*”. A la pregunta de un periodista italiano sobre la “*línea de conducta que propondría a los occidentales*”, respondía Salazar: “*encontraremos nuestra única fuerza en el rechazo a seguir los caminos de los otros. Debemos permanecer fieles a nosotros mismos y conservar la esperanza de que aquellos que se separan de nuestro camino, acabarán por regresar a él*” (doc. 41). “*Si estoy en lo cierto (...) –le decía por esas mismas fechas a A. de Staercke– no soy yo quien debe cambiar, solo tengo que esperar a que cambien las (otras) opiniones. Si esta posición no es justa, perdería; pero si cambiara yo, siempre perdería abandonando la verdad*” (doc. 38). Era otra forma de expresar su famosa consigna de “*orgullosamente solos*”. Más contundente, si cabía, fue la respuesta que el presidente del Consejo le dio a Don Juan de Borbón en enero de 1964 cuando éste se atrevió a preguntarle “*si realmente creía que su actual política podía funcionar*”. “*Funcione o no funcione, es mi obligación*”, fue su lapidaria y apabullante respuesta⁸.

A pesar de las dificultades y de la ausencia de verdadero porvenir –lo que en realidad no constituía un argumento pertinente para Salazar– Portu-

⁸ EBL a FO 29.I.1964 (PRO FO371-174914). Fue el propio Don Juan quien informó del contenido de su entrevista al embajador británico (vid., de igual fecha, un segundo despacho del EBL al FO, *Ibídem*).

gal consiguió convivir con la adversidad e incluso superarla, combinando una inamovible voluntad de resistencia –militar y diplomática– con una hábil explotación de sus recursos geoestratégicos, básicamente radicados en la enorme importancia para los aliados y, sobre todo, para los Estados Unidos de la base militar en la Azores.

La administración Kennedy –dividida en el tema portugués entre “africanistas y “europeístas”– actuó al principio con bastante firmeza. Pero la presión no tardó en ir moderándose. En julio de 1961 ya se explicaba a Salazar que la resistencia era un callejón sin salida, como venía demostrando, en Asia y ahora en África, lo imparable del proceso descolonizador; que la posición favorable de Washington se basaba en su irrenunciable tradición anticolonialista y en que era la única estrategia para evitar que avanzara el comunismo; y, en fin, que aceptar la autodeterminación constituía “*tal vez la única posibilidad de que Portugal conservase los vínculos con sus territorios africanos*”. Pero urgía tomar decisiones, porque era ya “*una hora avanzada*”. Había que actuar con rapidez, anunciando públicamente reformas y un compromiso de autodeterminación “*en fecha próxima*”. Lamentaba Washington haber tenido que oponerse a Portugal en la ONU, pero advertía que seguiría haciéndolo si Lisboa no modificaba su actitud; buscaba la amistad y deseaba apoyar a Portugal, pero éste tenía que abandonar su política de resistencia. De lo contrario, proseguiría la revuelta y avanzaría el comunismo en perjuicio de todo el mundo libre (doc. 26).

La inicial posición norteamericana de dureza pronto se reveló impracticable frente a la inamovible resistencia de Salazar y la importancia que para los “europeístas” cobraba la base de las Azores. A partir de 1962, éstos ganaron definitivamente la partida⁹. La urgencia de renegociar el acuerdo de la concesión militar, que expiraba a fines de 1962, iba doblegando a Washington, porque, como muy bien reconocía el embajador en Lisboa, Elbrick, “*sería un tanto difícil hablar sin tapujos a Salazar y al mismo tiempo tenderle la mano para la renovación del acuerdo*” (doc. 30). La estrategia norteamericana de retrasar el inicio de las conversaciones para dar tiempo a que mejorasen las relaciones o a que un golpe de Estado echase fuera a Salazar, ya no podía prolongarse (doc. 37). Además, especular con un cambio interno, tampoco podía descartar la indeseable posibilidad de que se hiciera con el poder el partido comunista –única fuerza opositora organizada–, mientras que ya empezaba a resultar ilusoria la suposición de que el Presidente del Consejo pudiera modificar su actitud. “*Salazar –escribía Elbrick– parece desconfiar de todos los norteamericanos y, por lo que se ve, no tiene intención de creer nada de lo que le digan*” (doc. 30).

⁹ Vid. la notable investigación de Luis NUNO RODRIGUES, *Salazar-Kennedy: a crise de uma aliança*, Lisboa, Editorial Notícias, 2002 (págs.171-181 para el debate entre “africanistas” y “europeístas”).

Era evidente que la amenaza de salir de la OTAN y de revocar las facilidades concedidas a Washington en el estratégico archipiélago moderó enseñada la beligerante posición norteamericana. A finales de abril de 1962, una entrevista entre el Secretario de Estado, Rusk, y su colega británico, Douglas Home, no dejaba dudas sobre la importancia que ambas potencias concedían a las bases portuguesas. El primero recordaba que el 85% de los transportes militares norteamericanos hacia Europa y el Mediterráneo pasaban por las Azores, mientras que el Secretario de Foreign Office consideraba fundamentales las facilidades de vuelo sobre Cabo Verde para el refuerzo de las posiciones inglesas en África Central. Rusk, reputando que “*el problema era potencialmente grave y (que) al final podía ocasionar la retirada portuguesa de la OTAN*”, pedía, para evitarlo, el apoyo de los aliados (doc. 36). Dado que Portugal había sentenciado irremisiblemente las intenciones de los americanos, a quienes llegaba a responsabilizar de la ola de insurgencia en las colonias¹⁰, las Azores constituían en efecto una carta muy potente que Lisboa se disponía a jugar. El general Norstad, comandante de la OTAN, estaba muy seriamente preocupado. Recomendaba a Washington que realizara gestos de aproximación, “*diciendo públicamente que la política de Portugal en África ha (bía) mejorado*”. Los Estados Unidos tenían que convencerse de que “*estaban tratando con un anciano, obcecado por naturaleza y cuya avanzada edad acentúa su obcecación*”. Y, concluía el retrato con este asombrosamente cierto dictamen: “*No se deja (Salazar) impresionar por su poder (el de los Estados Unidos) o por su riqueza material y es probablemente muy capaz de dar un paso manifiestamente irracional como sería el de excluir de las Azores a los Estados Unidos*” (doc. 39).

Un amplio documento de 1962 sobre las “líneas maestras de la política y acciones de los Estados Unidos hacia Portugal” revelaba la enorme y asumida fragilidad de Washington. La administración norteamericana se veía sometida de forma casi dramática al “*dilema*” entre conservar las facilidades en Azores y lograr que Portugal aceptase la autodeterminación de sus posesiones fricanas. E incluso en el terreno de la política colonial, no valía todo. Había que evitar una salida violenta al estilo del Congo, o una crisis interna que (aunque poco probable) pudiera abrir las puertas al comunismo. Solo cabía, por tanto, una estrategia de presión moderada y amistosa, apelando incluso a los buenos oficios de los países amigos, como el Reino Unido, Francia, Brasil, el Vaticano y, sobre todo, la España de Franco que seguramente intervendría en Portugal si allí se impusiera un régimen izquierdista. Era casi patético comprobar hasta qué punto los Esta-

¹⁰ “*En el origen de nuestras dificultades con los portugueses están sus intensas sospechas de que los Estados Unidos, oficial y extraoficialmente, <apoyan> (sic) a los rebeldes angolanos*”. De George L. West Jr. a Walter J. Stoessel Jr. 15.VI.1962 (NARA, RG59, Records relating to Portugal, 1957-1966, 5296, Political, Box 4) (doc. 40).

dos Unidos podían temer –y aceptar como posible– el final de la concesión en Azores y la retirada de Lisboa de OTAN¹¹.

A pesar del importante as azoriano que conservaba Salazar, el desk “africanista” se resistía a claudicar, porque “*si la base de Azores –aducía– es vital para la seguridad de la OTAN y de los Estados Unidos*”, la renegociación que se avecinaba del acuerdo “*no podía darse a expensas de nuestros intereses vitales en África, que incluyen no solo nuestra actual posición de campeones de la libertad, independencia y autodeterminación, sino también nuestros derechos de bases en Marruecos, Libia o Etiopía*” (doc. 35). En todo caso, no se contemplaba una situación límite de pérdida de las Azores, porque seguramente los propios militares portugueses lo impedirían, derribando el régimen; además, siempre quedaba la opción de “otanzar” la base (doc. 37).

Pese a los “africanistas”, las propuestas tolerantes para una solución pacífica del problema colonial, fueron ahormándose a los límites de la quisquillosa sensibilidad nacionalista portuguesa. Así, a mediados de marzo de 1962 se suscitaba por el Departamento de Estado una nueva estrategia. Se trataba de ofrecer un plan de masiva ayuda económica, técnica y educativa a Portugal y a sus territorios coloniales, que lograrse atraer tanto a Salazar como a los líderes de la revuelta colonial. Se suponía que con ese potente programa de modernización social se ganaría tiempo (entre 5 y 10 años) y se crearían condiciones ideales para proceder a una autodeterminación, a la que Portugal debía formalmente comprometerse. En suma, los recursos económicos deberían poder quebrar los radicalismos de una y otra parte y proporcionar el tiempo necesario para generar bases sociales sólidas y espíritu negociador con la vista puesta en un desenlace pacífico y progresivo de autodeterminación colonial (doc. 31).

Aunque los portugueses no se movían de sus posiciones y apenas si eran sensibles a los exagerados y estratégicos “aplausos” americanos a su supuesta orientación reformista (docs. 33 y 40), la diplomacia de Washington persistió en su línea *ententista*. En junio de 1962, durante su visita a Lisboa en el comienzo de las negociaciones sobre Azores, cuyo acuerdo, como hemos dicho, expiraba a finales de ese año, el Secretario de Estado norteamericano se mostró ya significativamente comprensivo sobre la presencia portuguesa en África. En el curso de los meses siguientes el giro de la política de Washington no pudo ser más elocuente: en la ONU votó contra sucesivas iniciativas condenatorias; hizo la vista gorda sobre el destino del material armamentístico que se suministraba; aportó abundante ayuda financiera para gastos militares; en fin, abandonó también el apoyo explícito a los líderes independentistas angolanos. Desde el mes de octubre, la

¹¹ *Guidelines of U.S. Policy and Operations toward Portugal*. Sin autor ni fecha, aunque, por el contenido, puede asegurarse que es de 1962 (NARA, RG 59, Records relating to Portugal 1957-1966, 5296, Political, Box 4) (doc. 27).

crisis de Cuba acentuó la aproximación luso-americana, al punto de que a mediados de noviembre Lisboa obtuvo una verdadera satisfacción política con el explícito reconocimiento de la importancia que declaraban conceder los Estados Unidos a la presencia portuguesa en África como tapón al avance del comunismo.

Sin embargo, hasta última hora la presión portuguesa sobre Washington llegó a tornarse insoportable. El 11 de diciembre, en el curso de una cena en la embajada americana en París, Rusk *“dijo que los portugueses estaban tratando de regatear con los americanos la renovación del acuerdo sobre Azores. Habían puesto sobre la mesa lo que (Rusk) describía como una larguísima lista de compra política que producía el efecto de convertir a los Estados Unidos en satélite de Portugal”* (doc. 45). Y el templado embajador de Washington en Lisboa, Elbrick, que hasta entonces había demostrado una enorme paciencia, *“estaba hartándose”* (doc. 44). Pero había entendido muy bien la inteligente estrategia de Lisboa, de la que a principios de septiembre informaba al Presidente Kennedy: La base de Azores –le explicaba– *“es el único triunfo que tienen los portugueses”*; éstos *“aceptarían solo prórrogas temporales del acuerdo para ir viendo nuestra actitud sobre la cuestión africana en ONU y en otras instancias”*, porque *“saben que una vez que jueguen esta carta, no podrán usarla de nuevo, y, por tanto, es probable que intenten mantenernos en la cuerda floja”* (doc. 42).

Y en efecto, la solución del forcejeo diplomático fue no llegar a ninguna, lo que favoreció las posiciones negociadoras portuguesas. Lisboa acabó aceptando el mismo día en que expiraba el acuerdo de 1957 (31 de diciembre de 1962) el mantenimiento de la presencia militar de Estados Unidos en las Azores, como situación *de facto*, mientras se negociase un nuevo convenio. Quedaba así en manos de la diplomacia portuguesa un arma decisiva para mantener a raya a los Estados Unidos, lo que explica el desinterés de Portugal por cerrar un nuevo acuerdo que sólo vendría a firmarse, ya en otras circunstancias, en 1971.

El fracaso de la ofensiva inicial de Washington, unida a la inquietante provisionalidad de la utilización de la base de Azores, mitigaron definitivamente la presión norteamericana. La creciente radicalidad de la situación africana tuvo también sus efectos. Un memorándum del Departamento de Estado, de mayo de 1963, sobre “Los problemas de África meridional” sugería un tratamiento de templanza. Para prevenir la formación de un frente blanco entre Portugal, Rodesia y la Unión Sudafricana, que tensaría la confrontación en el continente, se recomendaba la estrategia de *“tratar de evitar la adhesión de otras áreas al núcleo racial de Sudáfrica, en vez de un frontal asalto contra el apartheid sudafricano”*. En Rodesia, había que colaborar con el Reino Unido para impulsar una solución multirracial. Y, en cuanto a Portugal, *“había que ayudarle, en unión con las otras potencias occidentales, a resolver sus problemas en la zona, de forma que podamos conservar nuestros derechos en Azores, al tiempo que tornamos compati-*

ble la continuidad del papel desempeñado por Portugal en África meridional con las aspiraciones de los nacionalistas africanos a la autodeterminación” (doc. 47). Conscientes del rechazo que suscitaban en Lisboa, los norteamericanos apuntaban con reiteración a la conveniencia de utilizar los buenos oficios de los países más próximos a Portugal, como eran Brasil, Francia, la misma España (lógicamente inquieta por la estabilidad del régimen salazarista) y, sobre todo, el Reino Unido.

El borrador de una carta de Kennedy a Salazar –que seguramente no llegó a enviarse¹²– daba idea de la dulcificación, en el fondo y en la forma, de la diplomacia portuguesa de Washington. Los Estados Unidos –se decía– estaban realizando un esfuerzo para moderar los extremismos africanos, con pesado coste para sus propios intereses. Estaban dispuestos a pagar ese precio para resolver “*pacíficamente los ajustes necesarios*”. Pero pedían a Lisboa que “*pública y claramente*” diera pasos “*hacia la autodeterminación, al tiempo que echaba las bases de una presencia duradera y estable que permitiría a Portugal cumplir su histórico papel en África*”. De otra forma “*no veo* –se decía en tono un tanto melífluo– *cómo los Estados Unidos pueden seguir intentando ayudarle en este problema*” (doc. 50).

Esta estrategia de templanza es la que poco después llevó personalmente a Lisboa el subsecretario de Estado, George Ball –un europeísta razonable, que entendía también los intereses africanos de Washington y la realidad de los imparables “vientos de la Historia”– en septiembre de 1963. Su propuesta, sin embargo, rebotó en el coriáceo frontón de los principios del Presidente del Consejo portugués. Su respuesta –o al menos la que de ella se hacía eco el Departamento de Estado– era apabullante: “*El doctor Salazar cree que la política de los Estados Unidos promueve el neutralismo y es, en realidad, procomunista y contraria a los intereses occidentales. Al tratar de expulsar a Portugal de África –dice– los motivos de los Estados Unidos son paralelos a los de la Unión Soviética y contrarios a los legítimos derechos de Portugal. Aún más, las políticas de los Estados Unidos privarían a los pueblos dependientes de sus derechos a la natural evolución con el beneficio de la civilización superior de la potencia colonial (...) Las reformas que defendemos –un periodo preparatorio y el objetivo de un plazo– son, en opinión suya, deshonestos y carentes de realismo. Una vez puesto en marcha, el proceso será incontrolado. El Doctor Salazar desprecia nuestras seguridades de que no prejuzgamos el resultado de la autodeterminación y de que solo insistimos en el hecho de la opción (...) Si los Estados Unidos fueran tan altruistas y pragmáticos como debieran, reconocerían que la responsabilidad de la violencia y la inestabilidad en los territorios portugueses radica en la acción de extranjeros y comprenderían que debe pararse el apoyo externo que se presta a esta violencia*”. Invirtiendo las tornas, Salazar se convertía en acusador y se permitía adver-

¹² Otro borrador, casi igual, lleva la leyenda “Not send-approved by Secretary, killed in WH”.

tencias y condiciones: “*El Dr. Salazar sugiere que, sin un cambio en las ideas básicas de los Estados Unidos, nuestras diferencias son irreconciliables. Lo único que en su opinión puede cambiar la situación sería nuestra voluntad de trabajar para que cesen las actividades de los nacionalistas*”¹³.

Esta inamovible testarudez de la diplomacia de Lisboa, unida a la desaparición de Kennedy –nada llorado por cierto en el Portugal salazarista¹⁴– y a la actitud menos complaciente con las rebeldías nacionalistas de la Administración Johnson, atrapada en la ratonera del Vietnam, acentuaron aún más la moderación norteamericana en la cuestión portuguesa. En abril de 1964 el embajador en Lisboa, almirante Anderson, estaba completamente desmoralizado. Creía que la política portuguesa de Washington carecía de realismo; era, incluso, contraproducente, puesto que “*hasta que no haya cambios en el sistema político portugués, no hay posibilidades de que Portugal admita la autodeterminación*”. Más valía que se tratara de animar su desarrollo económico, educativo y social, indirecto pero único camino para impulsar un proceso de liberalización que se tradujera también en la relajación de sus empeños colonialistas. Washington debería exponer esta nueva estrategia a los africanos, tratando de disuadirles de que siguieran apoyando la rebeldía en Angola. Los encargados en el Departamento de Estado del continente negro comprendían que el embajador estuviera agotado de la ingrata tarea de presionar a Lisboa y al mismo tiempo “*conservar las buenas relaciones*”, pero consideraban que su propuesta, válida seguramente diez años antes, era ya tardía ante el imparable “proceso de descolonización” que vivía el mundo (doc. 57)¹⁵.

Aún, en un postrero intento, volvió a la carga Washington, en el verano del año siguiente, presentando a Lisboa un nuevo plan (“Plan Anderson”) que, sin abjurar del principio de autodeterminación, implicaba el máximo de concesiones. Portugal debía aceptar públicamente el principio, con un calendario generoso pero preciso. El plebiscito no excluiría ninguna opción: ni la conservación del *status* de dependencia, ni la posibilidad de la autonomía en el marco de una “commonwealth” portuguesa. La violencia independentista debía cesar y los Estados Unidos, junto con los demás socios de la OTAN, respaldarían a Portugal en los medios internacionales si la rebeldía del independentismo africano no cesaba. Acogería también Washington con benevolencia los requerimientos portugueses de venta de armas. Y, adicionalmente, y siempre que lo reclamase Portugal, los americanos apoyarían –y animarían el apoyo de los aliados– el desa-

¹³ De William Tyler al subsecretario de Estado, s.d. (posiblemente marzo/abril 1964). La carta de Salazar –del 27 de febrero– era respuesta a la del subsecretario de Estado del 21 de octubre de 1963 (NARA, RG59, Records relating to Portugal, 1957-1966, 5296, Political, Box 7) (doc. 56).

¹⁴ Annual Report 1963 (PRO, FO371-174906).

¹⁵ La carta de Anderson era del 18.IV.1964.

rrollo económico y social de las colonias como preparación del proceso de autodeterminación¹⁶.

Inútil todo. Los portugueses estaban convencidos de que si abrían las puertas a la autodeterminación, el desplome de sus posiciones sería cuestión de meses, y decían estar seguros de que los americanos no iban a poder mantener el apoyo que prometían (docs. 68 y 69). El embajador Anderson dejaba Lisboa. Los Estados Unidos, fracasados en sus esfuerzos cada vez más claudicantes por doblegar la resistencia colonialista del salazarismo, pasaban a convivir con el problema pendiente y ya cada vez menos urgente. Casi cinco años había costado a los americanos convencerse definitivamente de que, mientras el régimen se mantuviera, no habría cambios en la política ultramarina. La idea de que éste se viniera abajo parecía descartarse en el medio plazo, debido al propio atraso de la masa social portuguesa (doc. 43)¹⁷. Pero pensando en el potsalazarismo, en agosto de 1963, el Departamento de Estado consideraba que la embajada en Portugal debía comenzar a abrirse de forma oficial a los contactos con la oposición no comunista. Era lo que venía haciéndose ya en España con normalidad y sin consecuencias negativas para las relaciones con el régimen (doc. 52). Se había llegado a un punto muerto. En la cuestión portuguesa, Washington ya solo podía esperar el resultado de un contencioso ajeno que no podía orientar ni siquiera mediatizar. Fue una derrota en toda regla.

La diplomacia de Lisboa pudo además contar desde el principio con la benevolencia de Alemania y de Francia, que desempeñaron un papel importante en el suministro de material militar para la guerra colonial. Y también forjó con éxito un eje informal con los países blancos de África austral, la Unión Sudafricana y Rodesia, que, bajo Ian Smith, proclamó unilateralmente su independencia en 1965. En cambio, las relaciones con Londres, entre frías y malas desde 1961, empeoraron enormemente por la resistencia de Lisboa a sumarse al embargo de crudo decretado por ONU contra el régimen de Smith, y al consiguiente bloqueo por la marina británica del puerto mozambiqueño de Beira, principal entrada de suministros externos para Rodesia.

Pero, como muy bien indicaba la embajada británica en Lisboa, el contencioso rodesiano era solo “*una faceta de la política portuguesa en África*”, realmente basada en la “*ficción (...), cada vez menos creíble*” de que, sin ultramar, “*un Portugal independiente no sería ya viable*”. Portugal vivía una especie de artificial esquizofrenia entre las solicitudes europeas y

¹⁶ El “Plan Anderson” fue presentado por el embajador al gobierno portugués el 2 de septiembre de 1965. Vid. resúmenes anexos a David H. McKillop a John M. Leddy, 13.IX.1965 y John M. Leddy al subsecretario de Estado, 30.XI.1965 (NARA, RG59, Records relating to Portugal, 1957-1966, 5296, Political, Box 8) (doc. 65 y 67).

¹⁷ Era el dictamen, que recogía el Departamento de Estado, de las investigaciones de James C. Davies (del Instituto Tecnológico de California), 18.IX.1962.

africanas, cuando era “*indefectiblemente parte de Europa*”, como todas las magnitudes económicas ponían de manifiesto de manera abrumadora. Sólo esa “*fatal lógica de la economía*” acabaría por convencer a los portugueses, aunque “*probablemente no en vida de Salazar*” (doc. 70). Para entonces, el representante francés ya había tirado la toalla. Creía que no había nada que hacer. La inamovible rigidez de Salazar excusaba cualquier análisis que no fuera el de consagrarse “*al estudio de las fuerzas profundas de este país, de la crisis en que le sumirá la pérdida de sus provincias de ultramar o la muerte de su jefe, y a la previsión de las medidas de intervención que habrá que adoptar entonces para que este choque no se transforme en una catástrofe que amenazaría con rebasar sus fronteras*” (doc. 58).

5. La amistad de Madrid

Si en los veinte años que mediaron entre la guerra civil y el ingreso de los Estados peninsulares en ONU, había sido Portugal, mejor situado internacionalmente, el agente activo de la solidaridad ibérica, abogando ante Occidente por la España franquista, la progresiva inversión de sus respectivas posiciones externas, generadas por sus diferentes actitudes ante el problema colonial, convirtió a Madrid en uno de los escasos apoderados internacionales de la causa portuguesa. Sin embargo, mientras que el anterior apoyo portugués al franquismo proscrito remaba en la misma dirección de los intereses de Lisboa, el que ahora debía prestar a Portugal la España de Franco chocaba desde el principio con la orientación anticolonialista que convenía a ésta y que fue abriéndose camino desde el propio arranque de los años sesenta. Las tensiones internas entre la diplomacia del Palacio de Santa Cruz, abierta a los nuevos cambios, y la resistencia de Presidencia del Gobierno; la lenta progresividad con que fue operándose esa apertura a los vientos descolonizadores; y, en fin, la firmeza con que el Caudillo sostenía la necesidad de no abandonar del todo al aliado que le había ayudado en la guerra civil y en la enojosa travesía internacional del régimen en los tiempos de su ostracismo, todo ello hizo posible, aunque cada vez con menor eficacia, que la España de Franco pudiera mantenerse con perceptible constancia en una posición de nadar y guardar la ropa. No obstante, la evolución descolonizadora de Madrid fue tornando progresivamente laxos los vínculos de la solidaridad ibérica.

En 1960 las inquietudes de Lisboa ante la presión anticolonialista dieron lugar a importantes encuentros ibéricos. En febrero el ministro de Negocios Extranjeros, Marcelo Mathias, acompañado de la cúpula del ministerio –los directores generales de Asuntos Políticos, Franco Nogueira, y de Asuntos Económicos, Teixeira Guerra– había realizado una visita oficial a Madrid, entrevistándose con su colega Castiella y con el propio Franco. Había regresado con la seguridad de que España estaba decidida a mante-

nerse en África¹⁸. Con la misma agenda solidaria, a finales de abril visitaban también la capital española los ministros de Defensa, Botelho Moniz, y del Ejército, Almeida Fernandes¹⁹. Y el 20 y 21 de junio siguiente tenía lugar una nueva cumbre Franco-Salazar en Mérida, acaso por iniciativa del presidente del Consejo portugués, preocupado por el problema colonial que se avecinaba, según informaciones de la embajada francesa en Madrid²⁰.

Muy pronto, sin embargo, comenzarían a visualizarse las diferencias entre Madrid y Lisboa. A finales de año, la actitud complaciente de la representación española en Naciones Unidas ante la presión anticolonialista de la Asamblea en relación con las informaciones acerca de los Territorios No Autónomos, había provocado una crisis en las relaciones ibéricas. En plena ofensiva de ONU, de los Estados Unidos y de la insurgencia nacionalista angolana, el propio Castiella hubo de desplazarse a Lisboa entre el 14 y el 17 de marzo para asegurar al gobierno portugués que el español persistía y persistiría en las posiciones acordadas y solidarias con Lisboa (doc.19). No era tan clara esa convergencia. El subsecretario de Asuntos Exteriores, Cortina Mauri, era bastante transparente: España –le decía al representante inglés en Madrid– estaría tratando de “*ajustar sus tácticas en Naciones Unidas para apoyar en lo posible la política del gobierno portugués allí*” (doc. 21). Los relatos franceses de ese viaje de Castiella iban en la misma dirección: el ministro había ido a Lisboa, sí, a mostrar convergencia ibérica y solidaridad, pero también a aconsejar a los portugueses que moderaran sus posiciones contra los Estados Unidos y que no abandonasen la OTAN; el Palacio de Santa Cruz estaba convencido de que Portugal no podría mantener eternamente sus territorios ultramarinos, porque el proceso descolonizador era imparable, aunque también criticaba la irresponsabilidad de la presión norteamericana acelerando los procesos independentistas en vez de amortiguarlos a la vista de los desastres que estaban generando las independencias apresuradas²¹.

La divergencia de las orientaciones de Madrid y Lisboa, con la consiguiente dificultad del gobierno español para evitar que quebraran el entendimiento ibérico, quedaron claras en los días siguientes. La frustrada conspiración antisalazarista de la cúpula militar el 13 de abril de 1961 y la declarada determinación del presidente del Consejo portugués de responder con la resistencia militar al desafío insurgente en Angola, fueron seguidas apenas tres días después de una efusiva carta personal de Franco a Salazar

¹⁸ Informaciones que había dado al embajador de Francia en Lisboa. Vid. el despacho de éste n.º 212/EU de 29.II.1960 (ADC, Europe 1956-1960 Portugal, n.º 64).

¹⁹ EFL a MAE, 2.V.1960, n.º 435/EU (Ibídem).

²⁰ EFL a MAE, 27.VI.1960, n.º 736/EU (Ibídem).

²¹ EFM a MAE, tel. 17.III. 1961; EFL a MAE, tel. 20.III. 1961. También EFM a MAE, tel. 23.III.1961 (doc. 20) y despacho n.º 371/EU de 8.IV. 1961 (ADC, Europe 1961-1970 Portugal, n.º 110).

expresando la “*más leal e intensa adhesión de España*” y ofreciendo “*nuestra más entusiasta y firme colaboración*”²². Pero una semana más tarde, tuvo lugar uno de los episodios cruciales para entender la contradicción de intereses en que se movía la política española. Vale la pena detenernos en él.

A mediodía del domingo, 23 de abril de 1961, el director general de Política del Ministerio de Asuntos Exteriores, Ramón Sedó, se desplazaba a Lisboa para obtener el placet del gobierno portugués a un nuevo avance en el camino colaborador de Madrid con ONU. Quería regresar a la capital española con la respuesta ese mismo día, porque al siguiente, lunes 24, expiraba el plazo para transmitir instrucciones a la delegación en Nueva York. Ocurría que el Secretario General había requerido a España para que diera el paso de hacerse representar en la Comisión de Territorios No Autónomos. La diplomacia española estaba dispuesta a darlo, con ánimo de mantenerse en la línea de buena voluntad y comprensión con las posiciones descolonizadoras, pero aseguraba que conservaría intacto el principio de no reconocer que administraba ese tipo de territorios. Ahora bien, España no haría nada sin la autorización portuguesa y, aún más, sin que Lisboa reconociera que eso le interesaba a ella misma. La entrevista de Sedó, inmediatamente de su llegada a Lisboa, con el ministro de Negocios Extranjeros, Marcelo Mathias, tuvo lugar en la Embajada de España. El ministro portugués reaccionó con apasionada indignación. España estaba claudicando... y claudicaría, pero Portugal no podía hacerlo: le asistía la razón y, además, le iba en ello su propia existencia como nación independiente, lo que no se daba en el caso de España ni el de los demás países con colonias. Madrid estaba siendo víctima de maniobras internacionales, instigadas por el comunismo, para separarla de Portugal, utilizándola para convencer a Lisboa de que transigiera. Su posición contemporizadora perjudicaba claramente los intereses portugueses. Si el gobierno español daba ese paso, las relaciones peninsulares se verían gravemente afectadas. Sedó insistió: para España la amistad portuguesa era prioritaria; no tenía intención de abjurar de sus principios, ni aquello era el camino de ninguna liquidación de sus legítimas posesiones en África, pero, en cambio, estaba convencido de que la pragmática flexibilidad española interesaba también a Portugal, que acaso el día de mañana podría acogerse a ese precedente y, sobre todo, porque, conservando España una mejor posición internacional, más fácilmente podría auxiliar a Portugal, movilizándolo los apoyos de las repúblicas hispanoamericanas. ¿No había sido precisamente ése el mismo caso, invertido, de la posguerra, cuando España pudo beneficiarse de la solidaridad de Lisboa, justamente porque entonces Portugal estaba bien relacionado con las potencias democráticas?

²² Cf. M^a José TÍSCAR SANTIAGO, *La ayuda española a Portugal durante la guerra en las colonias de África (1961-1974)*. Tesis doctoral inédita, UNED, 2011, pág. 290. Una parte de esta tesis está publicada con el título de *Diplomacia peninsular e operações secretas na guerra colonial*, Lisboa, Edições Colibri, 2013.

Más relajada, la conversación prosiguió durante un tiempo por estos derrotos. El ministro portugués acabó pidiendo a Sedó que retrasara el regreso hasta el día siguiente. Él ya era un ministro dimisionario y quería por la mañana del lunes consultar el tema con Salazar, aunque ya adelantaba que éste, inflexible en sus principios de resistencia, no aprobaría la decisión española. No hubo que esperar al otro día. Esa misma tarde habló Mathias con el presidente del Consejo y a última hora transmitía al inquieto Sedó la inesperada respuesta de Salazar: dejaba éste en libertad a España para actuar como entendiera, porque “*jamás (la) pediría ... que pudiera ir contra sus propios intereses*”; reconocía las ventajas para Portugal de esa política española; y lo “*único que nos pedía –escribía Sedó– era que esta nueva decisión no fuera más que la continuación de la actitud que hasta ahora habíamos adoptado, pero que no avanzáramos ni un paso más en cualquier dirección que pudiera suponer un abandono de los principios que hasta ahora habíamos sostenido*”. Con esa aliviadora respuesta, el lunes 24, a primera hora de la tarde, el emisario español estaba de nuevo en Madrid y el 25 el ministro Castiella trasladaba el placet portugués y daba luz verde a la delegación en la ONU para avanzar con el paso previsto²³.

A pesar de las inequívocas señales de que Madrid afrontaba el reto de la descolonización con perspectivas distintas de las de Lisboa, no hay duda de que la posición portuguesa tenía las simpatías de la opinión y del régimen españoles. La ofensiva internacional contra Portugal en el primer trimestre de 1961²⁴ y, de nuevo, tras la caída de Goa, en diciembre de ese año, habían desatado en la prensa una ola de repudio –dirigida sobre todo contra la política de Washington²⁵– que en enero de 1962 había culminado en un virulento y bien fundamentado ataque contra los Estados Unidos del director del Instituto de Cultura Hispánica, Blas Piñar, en la tercera página del ABC, enumerando de forma valiente y pertinente todas las flagrantes contradicciones de la gran democracia mundial²⁶. La grave situación internacional e interior por la que atravesaba el país vecino en esos primeros tiempos del estallido anticolonial esparció asimismo rumores sobre las perspectivas de una unión ibérica y/o de una posible intervención española en el caso de que cayera el régimen de Salazar. La embajada británica en Lisboa percibía, a raíz de la anglofobia desencadenada por el abandono británico en la sensible cuestión de Goa, una tendencia de los medios

²³ Vid el interesantísimo y detallado informe de Ramón Sedó de abril (no hay fecha concreta) de 1961, acerca de su gestión en Lisboa (AMAE 8728-1).

²⁴ EFM a MAE, tel. de 17.III.1961 (ADC, Europe 1961-1970 Portugal, n.º 110).

²⁵ EBM a FO 25.I.1962 (PRO, FO371-163805). EFM a MAE, 25.I.1962 (ADC, Europe 1961-1970 Portugal, n.º 110).

²⁶ *Ibidem*. El artículo, publicado el 19 de enero de 1962, se titulaba “Hipócritas” y, asombrosamente, había pasado la censura del Ministerio de Información y aún la interna del Ministerio de Exteriores. Naturalmente Piñar fue exonerado de su cargo.

gubernamentales portuguesas a aproximarse a España, abriéndose incluso paso la especie de una federación ibérica²⁷. Los representantes diplomáticos de Inglaterra y de Francia en Madrid recogían por las mismas fechas la preocupación del gobierno y de los medios militares españoles ante la posible caída de la dictadura portuguesa y las posibilidades de una intervención española, aludiendo también a la idea, siempre acariciada por los españoles, de una futura integración peninsular ante las dificultades de Portugal para sobrevivir sin sus posesiones ultramarinas. Sin embargo, el Estado Mayor español ya se había encargado de negar que tuviera algún tipo de planes en relación al país vecino²⁸. Aún en 1963 el Foreign Office se ocupaba de la posibilidad de una intervención española en Portugal que, naturalmente, la opinión británica no admitiría, a menos que se dirigiera “*contra un golpe abiertamente comunista*”, lo que también afectaría a los países de la OTAN y acaso diera pretexto a una intervención de la URSS enviando armas o “*voluntarios*”. En todo caso, se recomendaba un cambio de impresiones con los gobiernos norteamericano y francés (doc. 53)²⁹.

No parece que hubiera en el tema portugués nada distinto a la natural preocupación en Madrid por el vuelco político que pudiera darse en la Península si el salazarismo se venía abajo. Y, sin duda, hubo por parte del régimen, que en este punto acompañaba sin disonancias la posición dominante de la prensa, una manifiesta voluntad de expresar su simpatía y solidaridad con la causa de Lisboa, aunque no compartiese su cerril resistencia a los cambios del mundo. Esa solidaridad quedó de manifiesto en la visita de Estado a España que realizó el presidente de la República, Américo Tomás, entre el 21 y 24 de noviembre de 1961. Fue la puesta en escena oficial de la solidaridad española con la causa de Lisboa, porque Portugal estaba luchando en África, frente al abandono suicida de sus socios occidentales, contra una formidable ofensiva del comunismo internacional³⁰. Esa solidaridad la expresó habitualmente Franco –el más persistente de los aliados españoles de Portugal– en sus encuentros con personalidades extranjeras, como el ministro del Foreign Office –Douglas Home–, utilizando siempre el argumento, común al salazarismo, de la ofensiva comunista (doc. 25). No era una actitud fácil, porque contradecía la propia definición, que iba abriéndose paso, de los intereses internacionales de España. El embajador británico en Madrid captaba muy bien ese ejercicio de equilibrio cuando escribía: “*aunque muy conscientes del papel histórico espe-*

²⁷ EBL a FO, 23.II.1962 (PRO, FO371-163774).

²⁸ Telegramas EFM a MAE, 25.I.1962 (doc. 29) y 30.I. 1962. Y despacho n.º 158/EU de 1.III.1962 de EFL (ADC, Europe 1961-1970 Portugal, n.º 110). EBM a FO, 24.III.1962 (PRO, FO371-163779) (doc. 32).

²⁹ Minuta, s.d. (septiembre 1963) PRO, FO371-169446 (no obstante, sobre el documento aparece la palabra “cancelado”).

³⁰ EBM y EBL a FO, respectivamente de 30 y 29 de XI de 1961 (PRO, FO371-160731).

*cial hacia el mundo árabe y de la creciente importancia, dentro y fuera de Naciones Unidas, del bloque afro-asiático, sin embargo los españoles de tiempo en tiempo (y perfectamente conscientes de sus consecuencias) ponen de lado sus posturas conciliadoras hacia esos poderes e identifican su suerte con las políticas portuguesas*³¹.

Los equilibrios de la diplomacia de Madrid para apoyar a Portugal sin enfrentarse a los países del Tercer Mundo ni contradecir su incipiente política descolonizadora a floraban en las propias instrucciones de Franco, trasladadas por Castiella al representante en ONU: “*me encarga Su Excelencia el Jefe del Estado sea V.I., de quien por cierto hizo un merecido elogio por su labor en Naciones Unidas, quien personalmente tome la palabra en defensa Portugal durante debate Angola (...)*”. Esa intervención debía ser “*gallarda en relación con el país hermano, pero ponderada y sensata por lo que se refiere al problema general que se examina y a la situación crítica de la comunidad internacional*”. Y las líneas de intervención que se indicaban (por Castiella) al representante en la ONU eran bien expresivas de ese equilibrio: España, creadora de pueblos, debía ser escuchada; la tesis de la descolonización violenta era típica estrategia del comunismo; la descolonización tenía que asentarse sobre un proceso de preparación que estructurase socialmente a los pueblos y crease las necesarias élites dirigentes para un futuro que habría de madurar la historia –como había hecho España en América–; la ONU vivía una grave situación porque desgraciadamente muchos creían que debía dominar la demagogia. “*Aparte de los títulos y razones de Portugal, no se contempla en este momento histórico más solución viable que la portuguesa. Es ésta la que puede garantizar el desarrollo de esta región africana y la realización de su completa personalidad dejando que sea la historia la que, en su día, permita ver las formas en que aquélla pueda tener su perfecto desarrollo*”³².

Y, cuando la delegación española en la ONU se aparta de la clara defensa de Portugal, es el propio Franco el que personalmente llama a Castiella para decirle que el apoyo debe ser “*sin reticencias*”. Y Castiella le recuerda al delegado en ONU que el respaldo a Lisboa se basaba en la solidaridad ibérica, que pasaba por encima de otras consideraciones y no debía inscribirse en el escenario de un debate sobre si se estaba a favor o en contra el colonialismo. “*Nuestra actitud con Portugal* –recordaba haber ya escrito Castiella– *obedece a una solidaridad amistosa por encima de interpretaciones reglamentarias y legalistas de los textos, hacia un país tratado con injusticia, al que nos unen sentimientos de hermandad, además de los pactos escritos. No se trata de una postura a favor o en contra del equívoco*

³¹ EBM a FO, 30.XI.1961 (PRO, FO 371-160731).

³² Ministro de Asuntos Exteriores, Castiella, al representante de España en Naciones Unidas, 17.I.1962 (AMAE, 8728/1).

concepto de colonialismo y así deben entenderlo los demás países”³³. Los matizados argumentos en apoyo de Portugal pero sin criticar el fondo de la imparable corriente anticolonialista, ponían al descubierto la diversidad de los caminos internacionales ibéricos y la puesta al día de la ubicación exterior de la España franquista.

Esa divergencia de caminos se tornó cada vez más visible, sobre todo desde que en 1963 España comenzara a impulsar el proceso independentista guineano. De nuevo Castiella viajaría a Lisboa por encargo de Franco para anunciar la concesión de autonomía a Guinea, aconsejar al gobierno portugués una posición evolucionista y confirmar la solidaridad española³⁴. Y en la inmediata cumbre de Mérida (14-15 de mayo), donde Franco y Salazar hablaron muchas horas en privado, el presidente del Consejo portugués pudo escuchar razones e informaciones idénticas e incluso acaso invocó, sin resultado, el pacto ibérico para que España ayudase a Portugal en Angola (doc. 49). Al cabo, quedaba claro que las seguridades dadas por España a Portugal en abril de 1961 estaban siendo desautorizadas por el realismo y pragmatismo de la política externa de Madrid. La autonomía de Guinea era una prueba irrefutable, que naturalmente Salazar reprochó al vecino peninsular. En una entrevista con D. Juan de Borbón, del 27 de enero de 1964, el presidente del Consejo echó en cara amargamente a España que “*votara con los afroasiáticos en Naciones Unidas a favor de la doctrina un hombre un voto*” y que hubiera concedido la autonomía a Fernando Póo y Río Muni³⁵.

En el curso de los años siguientes, otras razones irían también enfriando las relaciones ibéricas, como por ejemplo el asesinato, en 1965, de Humberto Delgado por la policía política portuguesa en la frontera de Badajoz, lo que motivó una seria gestión, ordenada directamente por Franco, del embajador español en Lisboa ante el propio presidente del Consejo³⁶. Dos años más tarde, la instalación en Lisboa del mando Iberlant de la OTAN sin que los españoles hubieran sido prevenidos, produjo natural malestar en Madrid.

Pero la razón fundamental estribaba en la distancia manifiesta que habían acabado por cobrar sus respectivas políticas exteriores. Un interesante informe de junio de 1968, del Ministerio de Asuntos Exteriores, no dejaba la menor duda: “*El fenómeno descolonizador conduce a España y a Portugal a seguir una política distinta en el ámbito exterior, especialmente*

³³ Ministro de Asuntos Exteriores al representante de España en ONU, tel 127, 20.XI.1962 (AMAE-8728/1).

³⁴ EFM a MAE, telegramas del 6 y 8.IV.1963 (ADC, Europe 1961-1970 Portugal, n.º 110).

³⁵ Vid. dos despachos EBL a FO, de 29.I.1964 (PRO, FO371-174914).

³⁶ Embajador de España en Lisboa al Ministerio de Asuntos Exteriores, 14.V.1965, n.º 753 (Archivo Fundación Francisco Franco 3006-42).

en África. España, ante el proceso descolonizador, ha aplicado el principio de la autodeterminación en Guinea y sigue una política de amistad y de realismo con Marruecos, Mauritania y Argelia. Esta política realista le ha permitido seguir el camino de la descolonización sin violencias, granjeándole numerosas amistades en las nuevas naciones que constituyen lo que se ha dado en llamar el Tercer Mundo. Portugal en cambio se ha enfrentado con la descolonización de frente y con toda crudeza. El inmovilismo portugués en este terreno le ha convertido en el blanco de todos los ataques, no solo de sus enemigos, sino de sus amigos y aliados. En realidad, desde que se inició el proceso descolonizador, Portugal trató por todos los medios de que España siguiera en África su misma política, cuando los intereses portugueses eran tan distintos de los españoles” (doc. 72).

Con todo, desde sus posiciones abiertamente distintas, la España de Franco persistió hasta el final en su apoyo a Portugal. El referido informe contiene una narrativa puntual de cómo la España franquista apoyó al vecino ibérico en las distintas instancias internacionales, hasta el límite de poner en riesgo sus propios intereses. Lo que no hizo es compartir sus razones ni inmolarse en el mismo fuego que acabaría por abrasar a Lisboa, como probablemente pretendía Franco Nogueira, perturbado por la propia misión exterior que durante una década estuvo desempeñando, mimetizado por la extremosa rigidez del presidente del Consejo, más salazarista, en fin, que el propio Salazar. Y no sólo fue España, contra sus propias convicciones, abogado de la causa portuguesa. Fue también cómplice de su lucha en África, proporcionando armas e importantes puestos de observación sobre los movimientos enemigos en aquellas capitales africanas donde Madrid se hizo cargo de la representación de los intereses de Portugal³⁷.

6. La crisis final del *Estado Novo* (1968-1973)

En los años finales de la década de 1960 era más que perceptible que el bloqueo interno e internacional del régimen no experimentaría cambios en vida de Salazar. La situación podía incluso parecer cristalizada, con la visita del Papa a Fátima, en 1967, y el golpe a las actividades oposicionistas tras el exilio de Mario Soares a la isla de Santo Tomé, en 1968. Era cierto que la marea de agitación estudiantil y obrera, como reflejo de la movilización contestataria en el mundo, hacía prever inevitables y profundos cambios, pero nada se movería mientras continuara Salazar en el poder. ¿Y después? La embajada británica en Lisboa contemplaba con bastante tino la sucesión que se abriría con la desaparición del dictador: “*Las previsiones sobre la sucesión constituyen en gran medida una conjetura, pero si el Dr. Salazar desapareciera en los próximos dos años, sería posible tanto una dicta-*

³⁷ Vid. La tesis citada de M^a José Tíscar Santiago, en la que se revela la variedad de apoyos subterráneos de España a Portugal en su lucha en las colonias.

dura personal similar a la de Salazar, como una solución constitucional que incluyera a miembros del actual régimen. En la actualidad parece menos probable que se produzca un violento levantamiento exitoso: las fuerzas de orden sostendrían una solución conservadora. No hay a la vista quien pueda ser el sucesor personal de Salazar y es probable que se produzca una solución dentro de la presente estructura constitucional. El gobierno resultante podría tener una base un poco más amplia. El cambio probablemente vendría muy despacio en Portugal, pero los elementos democráticos podrían empezar a dejar sentir su influencia. El Gobierno sería menos autoritario, pero también más débil. Al mismo tiempo podría plantearse una alternativa angustiosa entre Europa y las provincias africanas” (doc. 71).³⁸

En sus líneas generales, esa previsión resultó bastante certera y comenzó su puesta en escena algo menos de un año después, cuando, como consecuencia de un grave accidente cerebrovascular, el presidente del Consejo, tras cuarenta años de ejercicio ininterrumpido del poder, hubo de ser sustituido por el profesor Marcelo Caetano. Era éste una figura prominente del régimen, leal a Salazar, pero crítico con el excesivo personalismo del poder; reformista de largo recorrido, creía en las instituciones del *Estado Novo* y en sus posibilidades de articular un ejercicio político del poder moderado, razonablemente representativo, abierto a prudentes libertades y capaz de acometer un proceso de modernización económica, impulso de las mejoras sociales y la apertura de una vía de autonomismo limitado en los territorios ultramarinos. En septiembre de 1968 se abría por tanto en Portugal la sucesión de Salazar y con ella una vía de inevitables reformas cuyo destino era una incógnita: podía alumbrar un camino de democratización o podía abocar a un fracaso de resultados imprevisibles. La embajada de Francia en Lisboa veía muy bien que lo que había entrado en crisis con la retirada política de Salazar, no era solo un régimen sino toda una “*sociedad, con sus medios de defensa y sus debilidades producto de su esclerosis, de su subdesarrollo, de su aislamiento (...)*”. Y se inclinaba a pensar que no podría haber “*salarismo sin Salazar*” (doc. 76).

En todo caso, la figura clave, en cuyas manos se hallaba ahora el porvenir del país era un distinguido intelectual, universitario y político, cuyo nombramiento por el presidente de la República, Américo Tomás, había sido realizado sin entusiasmos pero también sin alternativas plausibles, puesto que reunía las condiciones –y la imagen pública– de larguísima experiencia política, lealtad al régimen y acreditado espíritu reformista. Ahora bien, la hechura del nuevo presidente del Consejo era muy distinta –en lo político, desventajosamente distinta– de la de su predecesor. Salazar, que en su toma de posesión en un lejano abril de 1928 había dicho “*sé muy bien lo que*

³⁸ El texto corresponde al “Resumen”, no transcrito, del documento 71.

quiero y a dónde voy”, estaba hecho de certidumbres³⁹; Marcelo Caetano, no. Un “*amigo seguro de esta embajada*” –escribía el representante francés en Lisboa– que le había visto días antes de su nombramiento, le encontraba poco entusiasmado con su inmediata responsabilidad. Si aceptaba, era “*para evitar toda veleidad de solución militar, que a su vez no dejaría de hacer estallar abiertamente ciertas divisiones en el seno del ejército y de perjudicar a Portugal a los ojos del extranjero, por lo que Marcelo Caetano habría considerado que no debería eludir la responsabilidad*”. Y su interlocutor había “*quedado impresionado por el acusado pesimismo del profesor Marcelo Caetano sobre la evolución político-económica de su país*” (doc. 75). Disposición de espíritu poco propicia a las importantes decisiones que debía adoptar el sucesor de Salazar.

El representante francés, inclinado por lo que se ve a escudriñar claves de personalidad, veía en el nuevo presidente del Consejo a un “*hombre de mirada fría y dura, con una conversación teñida de reserva, que de vez en cuando se ve desmentida por un humor y un abandono sorprendentes*” (doc. 76). Y a raíz de una entrevista, un año después de su nombramiento, insistía en la seriedad, gravedad, del personaje, que abordaba “*los temas serios (...) de la forma más directa*”, mostrando entonces “*una concentración en la expresión y una intensidad en la atención asimismo llamativas*”. “*Hombre frío y seguro*” a su juicio, la imagen que proyectaba en privado –concluía– era muy distinta de la “*benignidad*” que transmitía en público. Todo ello revelaba “*la complejidad y la fuerza de su personalidad*” (doc. 82).

Tenía probablemente esta firmeza y seguridad que creía captar el diplomático francés el sospechoso aspecto voluntarista del profesor, del intelectual, tanto más frágil cuanto más trataba de afirmarse. También la reserva y la seriedad de la expresión debían encubrir su qué de timidez, de autoprotección frente al exterior. Acaso no podía permitirse el lujo de relajar las distancias con sus interlocutores sin revelar signos de íntimo desfallecimiento. “*Afable y deseoso de agradar* –indicaba el observador francés–, *pero sin recurrir a la cordialidad banal*” (doc. 82). Tal vez fuera éste el principal indicador de una personalidad insegura. Salazar era en cambio muy capaz de ser firme y serio sin ser grave; de mostrarse en ocasiones espontáneamente banal, mundano cuando las circunstancias lo requerían, sin por ello comprometer en lo más mínimo sus convicciones y sus decisiones profundas.

Desde la perspectiva política, los juicios de los representantes extranjeros fueron también desde el principio bastante favorables. Marcelo Caetano era un estadista honesto, que avanzaría casi “*a tientas*”, como él mismo decía, “*mediante pequeños toques, más que con grandes reformas decididas sobre el papel desde el fondo de un despacho*”, por un camino difícil de democratización, manteniendo una posición de centro entre dos ame-

³⁹ *Discursos*, vol. I, Coimbra Editora Lda. (5ª ed.) 1961, pág. 6.

nazas: la del oposicionismo de izquierdas, que en los primeros tiempos le concedió el beneficio de la duda, y la de la derecha recalcitrante, que de hecho resultaba más activa y peligrosa que la anterior (docs. 81, 83 y 80)⁴⁰. Las elecciones de octubre de 1969, piedra de toque en la legitimación del programa y del gobierno marcelistas, eran también juzgadas con benevolencia. El balance anual británico de 1968 creía que la honestidad de Caetano impediría que se amañara el resultado de unas elecciones (doc. 81), que el informe del año siguiente reputaba como “*las más libres en más de cuarenta años*” (doc. 83). Y la diplomacia francesa parecía dar también por buena la calidad de esos comicios: “*La operación hábilmente desarrollada de las elecciones de 1969 (...) le ha permitido desembarazarse de las dos oposiciones liberales y socialistas. En efecto, estas no han podido levantarse de una derrota electoral que nadie ha conseguido imputar a presiones o a maniobras gubernamentales*” (doc. 86).

La percepción benévola y hasta positiva sobre las perspectivas reformistas y la posición política del gobierno de Marcelo Caetano tardó en disiparse y lo hizo en medio de valoraciones contradictorias, como en realidad lo era la propia trayectoria del consulado marcelista. Los interesantes informes anuales británicos eran lúcidos reflejos de una incertidumbre que fue cautelosamente evolucionando de benévola expectativa a ponderada decepción (docs. 87, 89 y 91), mientras que la diplomacia francesa, cuyos resúmenes informativos se resistían a abandonar cierta visión complaciente, ya en el año 1973 registraban la realidad evidente del fracaso democratizador del presidente del Consejo: “*Las esperanzas de liberalización del régimen portugués que había provocado la llegada al poder de Marcelo Caetano, se han visto defraudadas. Dominada por las tendencias conservadoras, que se esfuerzan por ahogar a las oposiciones, incluso a las más moderadas, a menudo marcada por la represión, embarazada por la guerra colonial, la vida política portuguesa se caracteriza por el inmovilismo*”⁴¹. Y, tras las elecciones legislativas de octubre de ese año, el diagnóstico era concluyente: ahora “*la situación interior esta (ba) como cristalizada*” (doc. 90).

Parecida era la conclusión de la embajada británica, que se expresaba así: “*Hemos asistido en 1973 a la desembocadura del proceso que había venido desarrollándose en los dos últimos años; esto es, el abandono del Dr. Caetano por parte del grupo de jóvenes, figuras independientes de posiciones liberales, que se habían mostrado dispuestos a apoyarle en los primeros años de su gobierno, porque creían que intentaba liberalizar el régimen. De resultas de este completo desengaño, el sello del Gobierno del Dr. Caetano ha devenido firmemente en la derecha del centro. La compo-*

⁴⁰ También EFL a MAE, n.º 1238/EU, de 22.XI.1968 (ADC, Europe 1961-1970 Portugal, n.º 79).

⁴¹ Nota del MAE de 29.III.1973 (ADC, Europe 1971-jun 1976 Portugal, n.º 3493).

sición de la nueva Asamblea Nacional elegida en octubre, deja esto meridianamente claro”. Pero, “a pesar de que el fortalecimiento de su posición, de resultas de las elecciones, lo torna, al menos de momento, inexpugnable, el Dr. Caetano no aprovechó la ocasión para introducir nuevas políticas”. El gobierno tenía que vérselas con la agitación de los universitarios, el activismo terrorista de la extrema izquierda, la desafección de los católicos, al tiempo que se perfilaba la amenaza militar. “Aunque sin excesivo valor –precisaba el informe de la embajada británica en Lisboa– se expandieron más que antes los rumores de intervención militar”, implicando al general Spínola (“tenido por posible descolonizador a lo de Gaulle”), a Kaúlza de Arriaga (“alineado con los ultras de derecha”) y, en fin, al malestar corporativo de la oficialidad de grado medio (doc. 91), cuyo protagonismo en el inmediato futuro del país ni de lejos podía sospechar el redactor del informe.

Y, en efecto, de hecho, a finales de 1973, la reforma marcelista estaba ya paralizada y una conspiración militar preparaba el golpe de Estado que en abril de 1974 acabaría al mismo tiempo con el *Estado Novo* y con el Portugal de Ultramar. Inesperadamente, la resistencia del ejército, soporte del régimen y de su empeño colonialista, se habían venido abajo, pero esa corrosión interna resultaba mucho más subterránea que manifiesta. Ni el teatro africano de la guerra, ni la situación internacional portugueses parecían peores en 1974 que en 1968.

La llegada al poder de Marcelo Caetano, en septiembre de 1968, produjo efectos positivos en la situación exterior portuguesa. Sus anuncios reformistas, que incluían una política de “autonomía progresiva y participada” en los territorios africanos, relajaron incluso las presiones condenatorias de la ONU. La orientación marcadamente europeísta del nuevo gobierno –consonante con el peso real de Europa en la economía portuguesa y en la propia sociedad, que generaba abultados saldos migratorios hacia los países de la CEE– concluyó con la firma, en julio de 1972, de un ventajoso acuerdo comercial con el Mercado Común, que abría el mercado europeo y permitía una lenta progresión en el desarme arancelario.

Las relaciones bilaterales con las grandes potencias occidentales se mantuvieron estables o mejoraron por la decidida voluntad del presidente del Gobierno de sustraerlas en la medida de lo posible a la espinosa cuestión colonial. La política francesa y alemana de tolerancia e incluso de apoyo militar clandestino a Portugal⁴² se mantuvo. La orientación gaullista

⁴² Vid. para el período inmediatamente anterior, A. M. FONSECA, *A força das armas: o apoio da República Federal da Alemanha ao Estado Novo, 1956-1968*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros/Instituto Diplomático, 2007; D. MARCOS, *Salazar e De Gaulle. A França e a questão colonial portuguesa, 1958-1968*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2007. Para Inglaterra la obra de referencia es P. de OLIVEIRA, *Os despojos da aliança. A Grã Bretanha e a questão colonial portuguesa, 1945-1975*, Lisboa, Tinta-da-China, 2007.

de benevolencia hacia Lisboa en su lucha contra la descolonización⁴³ tuvo continuidad durante la Presidencia de Georges Pompidou, mientras que el triunfo de los conservadores de Heath en Gran Bretaña contribuyó también a mejorar las relaciones con Londres. La primera y más resonante muestra de la reaproximación entre Londres y Lisboa fue la visita del Secretario del Foreign Office, Douglas Home, a Lisboa a principios de junio de 1971. Caetano y el ministro de Extranjeros, Rui Patrício, trataron de explicar que las reformas de Ultramar convertirían a esos territorios en algo muy similar a los “dominios” británicos. Asimismo pidieron al ministro británico que se levantara el bloqueo del puerto de Beira contra el régimen rodesiano de Ian Smith. Home replicó que no podía, porque se trataba de un compromiso internacional que, además, sería asumido por la URSS si los británicos lo abandonaban, y pidió, en cambio, la colaboración de Portugal y Sudáfrica para favorecer un arreglo con el régimen blanco de Rodesia. En su brindis resultaba muy evidente que la diplomacia británica había cambiado bastante en la cuestión colonial portuguesa: “*Nuestra política en África –dijo– (...) ha divergido de la vuestra. Pero hay algo que conviene decir: nunca ha podido acusarse a los portugueses de racismo. En África, dan un ejemplo a los blancos y a los negros. Es sobre el objetivo y el ritmo de la marcha donde se ha instalado entre nosotros la divergencia de ideas, pero en esta materia nadie podría arrogarse el monopolio de la razón*” (doc. 85). La celebración, en 1973, del sexto centenario de la alianza luso-británica, dio lugar a importantes manifestaciones oficiales, que incluyeron la visita del duque de Edimburgo a Portugal (5-9 de junio) y la de Marcelo Caetano a Inglaterra en el mes de julio. El embajador francés en Lisboa veía en la actitud de Londres redescubriendo “*las virtudes de la alianza, que había*

⁴³ “*El general de Gaulle comprende la situación en que se encuentra Portugal. Piensa sin embargo que es necesaria una evolución, lo que no significa que ésta deba realizarse tan rápidamente como la que han llevado a cabo Francia en su antiguo imperio o Bélgica en el Congo. Muy al contrario, piensa que los territorios portugueses deberán formar parte aun durante mucho tiempo del mismo conjunto que la metrópoli, pero sigue convencido de que el conjunto necesita en breve una evolución. En cualquier caso, Francia no condenará a Portugal, y no lo hará por tres razones. Primero, por un prurito de solidaridad europea; en segundo lugar, porque no ignora que los acontecimientos de Angola no son únicamente la consecuencia de movimientos espontáneos, sino también de maniobras exteriores; finalmente, porque desea que Portugal sobreviva y subsista como Estado*” (entrevista con el Embajador portugués Mathias, 12 de julio de 1961. Igual posición había mostrado en su entrevista de 5 de octubre de 1960. Vid *Archives Présidentiels 5AG1/183 « Présidence du Général de Gaulle. Affaires Étrangères. Portugal: entretiens (1958-1961); correspondance (1959-1964)*). Vid. también EFL a MAE, n.º 1389/EU de 30.XII.1968 (ADC, Europe 1961-1970 Portugal, n.º 79) –doc. 74– sobre su entrevista con Marcelo Caetano al que reitera la actitud benevolente, aunque aconsejando una política de prudente evolucionismo, que ya había expresado de Gaulle a Salazar. Francia decía mantenerse en un difícil equilibrio entre el deseo de no injerencia en los asuntos portugueses y la “*preocupación por nuestros amigos africanos*”. Pretendía, en suma, “*desempeñar un papel discreto de conciliador*” (Nota del MAE para la respuesta a una pregunta parlamentaria, 11.X.1972 (ADC, Europe 1971-Juin 1976 Portugal, n.º 3510).

tenido tendencia a olvidar en numerosas ocasiones”, diversas causas posibles: un apoyo en la CEE, un auxilio para resolver la cuestión rodesiana, el contraste con las malas relaciones con España por causa de Gibraltar⁴⁴.

En los Estados Unidos, tras su inicial ofensiva –un tanto demagógica y politizada⁴⁵– contra el colonialismo portugués, la administración Kennedy había replegado velas. La que le siguió, de Johnson, condicionada por la guerra de Vietnam, había rebajado enormemente la temperatura de la “cuestión portuguesa”⁴⁶ y, bajo la Presidencia de Nixon, desde 1969, el escenario colonial dejaba de ser, como antaño, prioritario en los objetivos de la diplomacia de Washington. Por su parte, Marcelo Caetano trató de mejorar las relaciones luso-norteamericanas, buscando normalizar la cuestión de las bases de las Azores, que desde 1962, y a falta de acuerdo por las discrepancias en la cuestión colonial, las fuerzas militares estadounidenses utilizaban en régimen *de facto*, lo que convenía a la diplomacia salazarista para conservar un poderoso instrumento de presión sobre Washington. Las negociaciones, abiertas a principios de 1969 solo concluyeron en diciembre de 1971. Portugal renunciaba a las viejas pretensiones de obtener cobertura política –reconocimiento y defensa de sus territorios ultramarinos–, obteniendo a cambio compensaciones de orden económico que, es cierto, resultaron bastante raquíticas. La apuesta de la nueva diplomacia marcelista por esa normalización de las relaciones luso-americanas se vio reforzada por la favorable actitud portuguesa en la cuestión de la admisión de la República Popular China en el Consejo de Seguridad de la ONU, y vino sobre todo a contrastarse cuando Lisboa aceptó –aunque no sin resistencia– la utilización por los Estados Unidos de la base azoriana de Lajes, que entre octubre y noviembre de 1973 resultó fundamental para la ayuda masiva norteamericana a Israel en la guerra de Yom Kippur⁴⁷. La contrapartida de esa semiforzada disponibilidad portuguesa fue una implicación clandestina de los Estados Unidos al esfuerzo militar de Lisboa en la gue-

⁴⁴ EFL a MAE, n.º 678/EU de 14.VI.1973 (ADC, Europe 1971-Juin 1976 Portugal, n.º 3508). Un útil resumen –extraído de los telegramas y los despachos de la embajada de Francia en Lisboa– sobre la mejora de las relaciones luso-británicas desde la llegada de los conservadores al Gobierno en la “Ficha” “*Rélations anglo-portugaises*” de 3.I.1974 (Ibídem).

⁴⁵ Como indicaba un informe del Departamento de Estado, “*la retórica de la campaña, dirigida aparentemente contra todos los gobiernos autoritarios, no se ha traducido en actuaciones políticas*” (Informe de la Oficina de Información e Investigación del Departamento de Estado al Secretario de Estado, D. Dean Rusk, 26 de septiembre de 1961, *L. B. Johnson Library, Austin Tex, NSF National Intelligence Estimates, “27 Spain and Portugal”*, box 5).

⁴⁶ Vid. L. N. RODRIGUES, *Salazar - Kennedy...op. cit.*

⁴⁷ Entre el 14 de octubre y el 16 de noviembre de 1973 entraron y salieron de Lajes cerca de 1300 aviones de transporte con suministros para Israel (Cf. J. CALVET DE MAGALHÃES, “Portugal e a defesa ocidental: a política atlantista, 1945-1974”, en H. de la TORRE, coord., *España, Portugal y la OTAN*, monográfico de la revista Proserpina, n.º 8, 1989, Mérida, UNED, pág. 66. He utilizado todo este interesante artículo en la descripción de las relaciones luso-norteamericanas durante el gobierno de Caetano.

rra colonial. En diciembre de 1973 el Secretario de Estado, Kissinger, se comprometía a proporcionar a los portugueses modernos misiles tierra-aire y tierra-tierra del tipo *Red Eye* –naturalmente a través de un “*desvius way*”– que, cuando tuvo lugar el golpe del 25 de abril de 1974 y la caída del régimen, estaban dispuestos en diversos países para su entrega a Portugal.

De alguna forma, la figura del presidente del Consejo de Ministros como anfitrión en la cumbre de las Azores –13 de diciembre de 1971– entre los presidentes Nixon y Pompidou para tratar de las turbulencias monetarias generadas por la devaluación del dólar, representaba para Portugal la escenificación del clima de entendimiento y de presencia internacional con sus grandes socios occidentales. Eso no hubiera sido posible en los últimos años del salazarismo, cuando la dureza de las posiciones colonialistas portuguesas se sumaba a los entusiasmos descolonizadores de los occidentales. Ahora, parecía que ambas intransigencias se habían atenuado. Era evidente, y lo fue hasta el final, que la posición externa del Portugal de Marcelo Caetano había mejorado.

También en el ámbito peninsular se dejaron sentir los efectos del cambio político portugués, porque, aunque, como hemos señalado, la *entente* ibérica se mantuvo en todo momento viva, las divergencias políticas ante el desaffo colonial habían dejado su rastro en un cierto enfriamiento de las relaciones. La diplomacia portuguesa, dirigida por el nacionalista Franco Nogueira, no acababa de aceptar que la España de Franco hubiera abandonado la resistencia colonialista. Ahora, en cambio, la apertura internacional de Marcelo Caetano, la sintonía de su reformismo tecnocrático y europeísta con el que paralelamente vivía la España franquista, y, sobre todo, la estrecha y antigua relación personal con el influyente ministro Laureano López Rodó, dieron lugar a una voluntad de reanimar el *pacto ibérico*, con la pretensión de convertirlo en instrumento de una relación más intensa y eficaz en los planos de la colaboración económica, técnica y cultural.

En junio de 1969 la visita oficial a Lisboa de López Rodó, significativamente invitado por el propio presidente del Consejo, vino a inaugurar la pretendida nueva era de las relaciones peninsulares, consagrada de la forma más solemne en mayo del año siguiente con la renovación del *pacto ibérico* durante la visita oficial de Marcelo Caetano a la capital española. Ya no pararon las visitas oficiales de uno y otro lado, destacándose las del ministro de Negocios Extranjeros, Rui Patrício, a Madrid, en julio de 1971, y las de sus homólogos españoles a la capital portuguesa, Gregorio López Bravo (mayo de 1972) y Laureano López Rodó (noviembre de 1973).

Los resultados prácticos de esa reaproximación peninsular fueron poco menos que nulos. Las economías ibéricas eran sustitutivas y no complementarias. La negociación de Lisboa con la CEE –que efectivamente vendrían a concretarse en los acuerdos de 1972– era prioritaria e incluso condicionante de cualquier entendimiento con el vecino ibérico. En fin, los

tradicionales recelos portugueses tuvieron también parte fundamental en las resistencias a cualquier entronque íntimo de las economías. Muy comprensiblemente, las perspectivas con que se encaraba la valoración del relanzamiento de la *entente* peninsular variaban según procedieran de Lisboa o de Madrid. La embajada de Francia en la capital portuguesa insistía en la vacuidad de los esfuerzos y en los recelos portugueses, mientras que la representación en la capital española los reputaba importantes y sinceros⁴⁸. Pero, entre tanto, la España de Franco continuó prestando a la resistencia colonial del Portugal de Marcelo Caetano su apoyo en los foros internacionales y, según antes indicábamos, otros servicios menos visibles pero no menos prácticos –como material militar y apoyo logístico a la inteligencia informal portuguesa en el escenario africano⁴⁹.

Era evidente que, tanto por la disparidad de los intereses materiales, como por el peso de la historia, las sociedades y las economías ibéricas seguían viviendo de espaldas. Pero la relación política era buena y había mejorado durante el gobierno de Marcelo Caetano, cuyas expectativas reformistas habían sido recibidas con muy vivo interés por la sociedad española, ella misma embarcada en la expectativa de una evolución política como la que parecía alumbrar en Lisboa. Tenía toda la razón el embajador francés en Madrid cuando, constatando ese interés de la “prensa” y de “la opinión españolas” ante la sucesión portuguesa, añadía con contundencia: “*No hay en ello nada de extraño. Desde la firma en mayo (sic) de 1939 del Pacto Ibérico, por tanto desde hace 30 años, y a pesar de ciertas vicisitudes, la estrecha alianza entre los dos países ha subsistido. Por otra parte, nunca en la historia bastante tumultuosa de las relaciones hispano-portuguesas se ha dado una entente tan duradera y tan sincera. Portugal ha apoyado al régimen español –es verdad que a veces con reticencias– en las horas difíciles de sus comienzos; España, consolidada y más próspera desde la última década, ha sostenido a un Portugal económicamente menos evolucionado en las dificultades internacionales que le acarrea el mantenimiento contra viento y marea de su imperio colonial africano. La solidaridad ibérica no es una palabra vana*” (doc. 78). Estaba completamente en lo cierto.

Sin embargo, el problema de fondo que alteraba y limitaba la deseada normalización del frente exterior portugués, no encontraba la vía de solución. La guerra colonial persistía y, aunque, con la importante excepción de Guinea, virtualmente perdida en 1973, la resistencia portuguesa en Mozambique y en Angola continuaba aparentemente bastante sólida, sin que pudieran atisbarse en el plano militar signos de derrumbe, tampoco se percibían muestras de que Lisboa pudiera ganar finalmente la partida. Con-

⁴⁸ Despachos n.º 746/EU y 630/EU de 23.VII.1971 (ADC, Europe 1971-juin 1976 Portugal, n.º 3510).

⁴⁹ María José TÍSCAR Santiago, *op. cit.*

taba con la indudable pericia, sobre todo en Angola durante el gobierno del inteligente general Costa Gomes, de los mandos y de las fuerzas militares; contaba también, en el propio escenario africano, con la alianza implícita de los regímenes blancos de Rodesia y de la Unión Sudafricana; con la importancia estratégica de sus colonias para amenazar a los Estados negros que apoyaban a los movimientos nacionalistas con el estrangulamiento de su comercio exterior por los puertos coloniales portugueses; y, en fin, con las profundas divisiones en Angola entre los distintos movimientos guerrilleros (FNLA, MPLA, UNITA).

Pero la guerra continuaba y el problema seguía vivo porque, a pesar de su espíritu reformista, Marcelo Caetano, fuertemente presionado por el poderoso sector integracionista y él mismo convencido de que Portugal no podía abandonar a las poblaciones africanas, cediendo al chantaje independentista de los movimientos revolucionarios que impondrían un régimen de destrucción y de terror, no fue capaz de avanzar por el camino de la autodeterminación. La reforma constitucional, que establecía regiones autónomas en el Ultramar, resultó un retoque insuficiente e inoperante. El mantenimiento de la guerra y el bloqueo de las iniciales expectativas aperturistas en materia colonial, recrudecieron desde 1970 la condena del régimen en los foros internacionales.

La evolución de la actitud de algunas instancias internacionales, como la Iglesia católica o la ONU, con indudable capacidad de expresar el clima moral internacional, vino a poner de manifiesto el inevitable deterioro de las posiciones portuguesas. En julio de 1970 la audiencia de Pablo VI a los líderes de los movimientos insurgentes en las colonias portuguesas tuvo un tremendo impacto moral, mientras que el desengaño producido por el incumplimiento de las iniciales expectativas reformistas que había suscitado el nuevo gobierno portugués se dejó sentir también en el endurecimiento de la posición de la ONU. La escalada de la guerra de Guinea y la acción portuguesa contra las bases guerrilleras en la vecina Conakry (22 de noviembre de 1970) puso punto final a la moderación de los ataques contra Portugal. El 8 de diciembre el Consejo de Seguridad volvía a su línea de declarar la guerra colonial como una amenaza contra la paz y la seguridad de las naciones africanas. A lo largo de 1972 el Consejo de Seguridad autorizaba al Comité de Descolonización el envío de misiones de observación cerca de los movimientos nacionalistas, primero de Guinea y más tarde también de Angola y Mozambique, a los que la Asamblea General acaba por reconocer, mediante la resolución 2918 (XXVII) del 14 de noviembre, como los verdaderos representantes de sus respectivos pueblos. En su resolución S/322 del día 22 el Consejo de Seguridad legitimaba la lucha armada de los movimientos nacionalistas, a los que indirectamente también reconocía, e instaba a Portugal a negociar la independencia de las colonias. La respuesta de Marcelo Caetano fue, como todas las anteriores, de repudio frontal: Lisboa ni podía admitir injerencias en asuntos internos de un

Estado miembro, ni estaba dispuesta a negociar nada con grupos armados, que empleaban la violencia y actuaban al servicio de intereses ajenos.

En 1973 el impulso independentista guineano resultaba ya imparable. El 24 de septiembre el PAICG declaró unilateralmente la independencia de Guinea-Bissau, que enseguida obtuvo el reconocimiento de varias decenas de Estados, incluidos la URSS y China, que eran miembros del Consejo de Seguridad. Y el 2 de noviembre siguiente, en un gesto sin precedentes, la propia Asamblea General aprobó la resolución 3061 (XXVIII) reconociendo la independencia guineana.

En suma, los impactos del escenario exterior sobre la estabilidad del régimen portugués no fueron unívocos. Salvo en Guinea, la situación militar portuguesa en el escenario africano no había empeorado sensiblemente durante el gobierno de Marcelo Caetano, mientras que los anclajes diplomáticos de Lisboa habían tendido claramente a mejorar. Por el contrario, la condena en los foros multinacionales se había recrudecido en la medida en que naufragaban las expectativas aperturistas con que había sido acogida la llegada al poder del nuevo presidente del Consejo. De modo que la creciente presión internacional del anticolonialismo característico del momento se estaba dejando sentir gravemente sobre el futuro del régimen.

La incapacidad de asumir una vía de solución política para el problema colonial se vio asimismo acompañada de la manifiesta insuficiencia del reformismo marcelista para impulsar una alternativa evolucionista de genuina democratización. Ambas operaciones estaban estrechamente relacionadas, porque ni el régimen sobreviviría al abandono del Ultramar, ni un cambio hacia la democracia permitiría la conservación de las colonias. El único camino de conciliación entre ambas alternativas era justamente el de las moderadas reformas en ambas direcciones que, a la espera de una evolución en tiempo lento, postulaba el presidente del Consejo.

Esta posición era consonante con las propias convicciones del profesor Marcelo Caetano, que nunca había sido un salazarista *enragé*, pero que en ningún caso era un demócrata: no descartaba un futuro de pacífica y madura emancipación africana, pero tampoco estaba dispuesto a ceder al chantaje del comunismo internacional⁵⁰ y del “terrorismo” de los movimientos nacionalistas, porque se sentía responsable de la vida e intereses de tantos portugueses –blancos o negros– que serían destruidos si Lisboa abandonaba sus responsabilidades en Ultramar⁵¹; no deseaba un régimen dictatorial para su país, ni era insensible a las demandas de los nuevos tiempos y a las exigencias de la modernización social y económica, pero

⁵⁰ H. de la Torre “Marcello Caetano: últimas razones del Estado Novo”, en H. de la TORRE (ed.), *Marcello Caetano y el fracaso de la reforma del Estado*, monográfico de la revista *Espacio, Tiempo y Forma*, serie V, n.º 19, 2007, Madrid, UNED, págs. 80-81.

⁵¹ *Ibidem*, pág. 89.

también estaba convencido de que las sociedades occidentales –Portugal incluido– estaban siendo objeto de una ofensiva “izquierdista”, “anarquizante”, que subvertía valores y autoridades legítimos, que aprovechaba al comunismo internacional y se veía favorecida por el complejo de las democracias, la indiferencia de las clases medias (la estúpida burguesía) y la vergonzosa abdicación de la autoridad moral tradicional de la familia y de la Iglesia⁵². En suma, Marcelo Caetano podía tener una inclinación liberal, pero no era desde luego un demócrata⁵³.

Era también ese prudente reformismo del presidente del Consejo una posición estratégica, fuertemente condicionada por la permanente amenaza a que le tuvo sometido la derecha más ortodoxa desde su propio nombramiento para dirigir el Gobierno. Se lo advirtió el propio presidente de la República desde el principio: si se le ocurría modificar la política ultramarina, las fuerzas armadas tomarían el poder⁵⁴. Desde entonces, la sombra vigilante de los “ultras”, añorantes de Salazar y del salazarismo (de fuerza imponderable, y por tanto aún más temible, por carecer de la visibilidad de la oposición democrática⁵⁵), lastró muy gravemente los propósitos democratizadores de Marcelo Caetano.

Así que entre 1968 y 1973 el amplio consenso de benevolencia o simpatía con que se inauguró el consulado marcelista fue reduciéndose de forma imparable. Las elecciones de octubre de 1969 –genuina victoria pírrica, donde los demócratas no lograron ni solo un escaño– liquidaron cualquier posible entendimiento con la oposición, que volvió por sus fueros de combate. La frustración que produjo en sus propias filas las limitaciones de la reforma constitucional sobre los territorios coloniales, en 1971, y su apoyo (sin duda, resignado) a la reelección en 1972 para un nuevo período en la Jefatura del Estado de Américo Tomás, referente de la derecha “ultra”, le privó de la colaboración del “ala liberal”, constituida por jóvenes reformistas del régimen que al principio se habían mostrado decididos a impulsar desde dentro una efectiva transición a la democracia.

En el otoño de 1973 el reformismo marcelista estaba agotado y su impulsor caminaba en solitario y sin perspectivas. Pero probablemente nadie, ni siquiera el propio Caetano, imaginaba que el inmediato porvenir estaba siendo escrito por una conspiración militar que, puesta a rodar

⁵² *Ibidem*, págs. 76-77, 82-83.

⁵³ Vid. al respecto los artículos de L. REIS TORGAL, Jorge SAMPAIO e Hipólito de la TORRE, en H. de la TORRE (coord.), “Marcelo Caetano...”, *op. cit. supra*.

⁵⁴ Américo THOMAZ, *Últimas décadas de Portugal*, Lisboa, Edições FP, 1983, pág. 298; M. Caetano, *Testimonio*, Madrid, Paraninfo, 1974, pág. 18.

⁵⁵ La embajada de Francia en Lisboa consideraba con razón que los “*elementos hostiles* (de la extrema derecha) *eran quizás más peligrosos, porque eran más difíciles de definir, mientras que los miembros de la oposición de izquierda eran conocidos*” (despacho n.º 1238/EU de 22.XI.1968, ADC, Europe 1961-1970 Portugal, n.º 79).

unos meses antes, avanzaba a buen ritmo para liquidar en la primavera del 74 un régimen político con cerca de cincuenta años y un legado colonial de casi seis siglos de antigüedad. No había en el interior de Portugal ningún estado revolucionario; salvo en Guinea, la resistencia en las colonias parecía asegurada; y la situación internacional portuguesa no era peor, sino al contrario más despejada, que en los años del último salazarismo. Simplemente, el tiempo había ido acumulando desesperanza. Y ésta, en la corporación castrense, soporte del *Estado Novo* y garante de su presencia colonial mediante un esfuerzo militar que ya duraba trece años y no ofrecía atisbos de solución, acabó por generar el deseo de dejar caer las armas y, con ellas, a la propia dictadura.

7. Encauzar la revolución (1974-1975)

En 1973 la posición portuguesa ante el desafío del anticolonialismo era internacionalmente estable, e incluso mejor que en años anteriores. Desde el punto de vista militar, la situación de Lisboa no era igual en todos los territorios. En Guinea, a la altura de 1968, los avances de la guerrilla del PAIGC bajo el liderazgo de Amílcar Cabral habían colocado a las fuerzas portuguesas en una posición crítica. Con el envío del general Spínola (1969-1973) Lisboa había logrado provisionalmente aplazar un derrumbe, que a principios de 1974 resultaba sin embargo inevitable e inminente. En Mozambique la presencia de Portugal se hallaba menos amenazada, pero no era en absoluto prometedora. En 1969 la guerrilla del FRELIMO (Frente de Liberación de Mozambique) poseía firmes asentamientos en el extremo nordeste de la colonia, de donde vendría a ser circunstancialmente desalojada por una operación de gran envergadura (*Nudo Gordiano*) con la que el nuevo gobernador militar, el general Kaúlza de Arriaga (1969-1973), pretendía asestar un golpe de muerte a la insurgencia. Pero el efecto había sido contraproducente, pues la guerrilla desplazó el centro de sus operaciones al distrito de Tete, en el Zambeze, desde donde comenzó a descolgarse hacia el sudeste, amenazando el importante puerto de Beira, centro vital económico y de comunicación con el interior. Por tanto, sin ser extremadamente grave, la situación en Mozambique tendía a degradarse de forma preocupante. En Angola la posiciones portuguesas eran, con mucho, las mejores, porque la insurgencia nacionalista estaba dividida en tres movimientos rivales entre sí (MPLA, FNLA y UNITA). Lisboa explotó estas rivalidades, perfeccionó la estrategia contrainsurgente y practicó una eficaz política de captación de las poblaciones con mejoras económicas y sociales. Desde 1970 el mandato del inteligente y experimentado general Costa Gomes consiguió minimizar las acciones guerrilleras, cuyas zonas de operaciones quedaron reducidas a Cabinda (MPLA) y a algunos enclaves de las fronteras norte (FNLA) y este (UNITA).

El problema para Portugal radicaba en la insuperable dificultad de sostener un gran esfuerzo de guerra sin la menor perspectiva de que estuviese

contribuyendo a una definitiva solución, que solo podía ser política. La negativa (1972) de Marcelo Caetano a autorizar a Spínola la búsqueda de una solución negociada con la guerrilla guineana condujo al prestigioso general a ir pensando en una toma del poder. Ésta vino a ser animada por el sector militar de fieles spinolistas desde junio de 1973 e impulsada de forma imparable por el malestar corporativo generado desde finales de agosto por unos decretos de promoción de los oficiales de complemento (“milicianos”) en la escala activa. En el curso del otoño-invierno, el llamado *Movimiento de los Capitanes* fue derivando rápidamente hacia una toma de posiciones políticas que acabó por incluir la preparación de un golpe, auspiciado por la propia cúpula militar (generales Costa Gomes-Spínola). La publicación, el 22 de febrero de 1974, del libro de Spínola, *Portugal e o futuro*, que propugnaba una solución federal negociada para el problema colonial, dio definitivo impulso y visibilidad a la crisis entre los poderes civil y militar. Tras una tentativa golpista fallada el 16 de marzo, el 25 de abril siguiente los sediciosos *capitanes*, atendidos a un programa de democracia y descolonización, acabaron por derribar el régimen del *Estado Novo* y su proyecto histórico de una Nación extendida al Ultramar.

Sin embargo, el derrumbe y el consiguiente vacío generados por el 25 de Abril abrieron las puertas a una situación revolucionaria que comenzó por llevarse por delante (septiembre) el proyecto conservador y la solución federal para las colonias del spinolismo, y entre marzo y noviembre de 1975 enfrentó, incluso al borde de la guerra civil, las alternativas de un régimen revolucionario izquierdista y de una democracia liberal. Sólo después de que el sector moderado de las fuerzas armadas, liderado por el llamado *Grupo de los Nueve*, se impusiera definitivamente el 25 de noviembre de 1975, la democracia portuguesa ganó la partida en el enconado pleito abierto por la sucesión de la dictadura. Sólo entonces llegó a su término la revolución, que había durado más de año y medio⁵⁶. El triunfo de la alternativa democrática, basada en la legitimidad electoral, que en abril de 1975 había arrinconado al izquierdismo revolucionario, fue sobre todo el resultado de la movilización de las fuerzas sociales y políticas internas, donde se había destacado el Partido Socialista de Mario Soares y el sector militar afín de los *moderados*. Sin embargo, su resistencia a la revolución izquierdista se vio fortalecida por el apoyo de las potencias democráticas, que enseguida del “25 de Abril” comprendieron los riesgos que implicaba la deriva revolucionaria portuguesa para el mantenimiento del sistema defensivo de Occidente.

Washington y sus socios europeos siguieron con enorme preocupación el proceso revolucionario portugués, cuyo inicio jubiloso el “25 de Abril”

⁵⁶ Para el “25 de abril” y la revolución portuguesa continúa siendo lectura inexcusable el libro de Josep SÁNCHEZ CERVELLÓ, *La revolución portuguesa y su influencia en la transición española (1961-1976)*, Madrid, Nerea, 1995.

había sido saludado con general simpatía. La defenestración de Spínola, en septiembre, disparó las alarmas de los occidentales, sobre todo de los Estados Unidos, sin que los esfuerzos de Costa Gomes en su viaje a la capital norteamericana (17 a 19 de octubre 1974) para asegurar el carácter democrático del proceso portugués y su fidelidad a la OTAN y a los compromisos internacionales, redujeran la preocupación de Kissinger por la presencia comunista en el gobierno de un país que tenía asiento en la Alianza Atlántica⁵⁷. La alarma de las democracias subió de temperatura con el giro radical producido como respuesta a la fracasada tentativa contrarrevolucionaria del 11 de marzo de 1975. Ahora, con el refuerzo comunista en el sector militar, la creación de órganos de poder revolucionarios (Consejo de la Revolución), las radicales medidas izquierdistas (nacionalizaciones) adoptadas, y el riesgo de que no se celebraran, o fueran políticamente desvitalizadas, las elecciones generales previstas para el mes de abril, se disparó la inquietud en las capitales de Occidente.

El 25 de marzo, el embajador Carlucci, siguiendo instrucciones de Kissinger, le expresaba al presidente de la República, su protesta por la proliferación de ataques a los Estados Unidos, la incompatibilidad de un gobierno dominado por los comunistas con su presencia en la OTAN y sus temores de que la “*tiranía*” derechista del anterior régimen viniera a ser sustituida por una “*tiranía*” izquierdista. La respuesta de Costa Gomes, asegurando que habría elecciones, disminuyendo la gravedad de las tensiones internas y atribuyendo la situación del país a las luchas partidarias, a la prensa internacional y al boicot de ayuda externa, no tranquilizaron al embajador norteamericano que creía que el presidente estaba en parte ganado por el discurso anticapitalista del izquierdismo militar (doc. 95). Sin embargo Kissinger no consiguió que sus socios occidentales apoyasen colectivamente las presiones de Washington, aunque realizaron gestiones similares a título individual. El embajador francés en Lisboa consideraba que toda actitud que pudiera parecer “*injerencia*” sería contraproducente al potenciar la vena nacionalista del izquierdismo (doc. 93), mientras que los británicos creían que no había que dar por perdida antes de tiempo la batalla⁵⁸.

A finales de mayo de 1975 el Secretario de Estado norteamericano aseguraba que él no “*ha (bía) dado por perdido a Portugal*”, pero reconocía que sus análisis eran más pesimistas que los de los aliados y que, desgracia-

⁵⁷ EFW 23.X.1974, tel. (ADC, Europe 1971-juin 1976 Portugal, n.º 3508). Bien explicadas las relaciones luso-americanas en las notas remitidas al MAE por la embajada de los Estados Unidos en París de 27.XII.1974 (Ibídem).

⁵⁸ “*El Secretario de Estado y el Primer Ministro habían instado en repetidas ocasiones a los norteamericanos en Bruselas a que fueran menos negativos en su trato con los portugueses, por más que fuera sombría su valoración sobre el futuro*” (nota FO 3.VI.1975, PRO, FCO9-2302). La posición británica en relación a los portugueses era la de “*negarse a darles por perdidos mientras no se pierdan completamente*” (FO 11.VII.1975 PRO, FCO9-2292) (doc. 97).

damente, la realidad estaba tornándolos cada día más certeros. Le preocupaba saber cómo podría mantenerse en la OTAN “*un país que parecía probable que acabase por derivar en una situación entre Yugoslavia y Argelia*”. Y no entendía “*cómo ayudando o confraternizando con el liderazgo radical, podría colaborarse al fortalecimiento de los moderados*”. Confesaba no tener estrategia alternativa y se consolaba pensando que “*si Portugal se perdiera irremediablemente, al menos eso proporcionaría un saludable shock a los otros países europeos*”. Era la famosa tesis de la “vacuna”. Entre tanto, y a falta de alternativa, Kissinger dejaría que los socios occidentales siguieran avanzando con su estrategia más contemporizadora⁵⁹.

De nuevo a finales de agosto, en un punto alto de las tensiones internas portuguesas, Carlucci volvía a presionar a Costa Gomes, ahora para que destituyera al primer ministro Vasco Gonçalves, porque Washington no podía dar apoyo financiero a un gobierno comunista ni tolerar su presencia en la Alianza Atlántica. Y, otra vez, se reclamaba sin éxito el apoyo colectivo de los aliados. El embajador norteamericano en Lisboa explicaba incluso a su colega francés que había sido el propio sector *moderado* de las Fuerzas Armadas (*Grupo de los Nueve*) liderado por Melo Antunes, el que había propuesto la conveniencia de esa acción colectiva que reclamaba Washington⁶⁰.

En todo caso, la estrategia de presión sobre Lisboa para invertir el proceso revolucionario, sobre todo desde marzo de 1975, había congregado a las democracias occidentales. Sus diferencias eran meramente tácticas y, en todo caso, permitieron un cierto reparto de papeles. La apuesta de estadounidenses y europeos era sustancialmente la misma e idénticos los apoyos internos: el Partido Socialista, de Soares y los *moderados*, que capitaneaba el mayor Melo Antunes, en las Fuerzas Armadas.

La formación en el mes de septiembre –ya sin los comunistas– del VI Gobierno provisional y la liquidación del poder izquierdista militar el 25 de noviembre, acabaron con el proceso revolucionario y despejaron el camino a la instauración de una democracia pluralista en Portugal. Cinco días antes, el fallecimiento de Franco abría finalmente también las puertas al establecimiento de un régimen democrático en España.

Portugal y España volvían a converger en sus caminos internos, después de más de año y medio de honda divergencia. Sin embargo, ése fue un tiempo extraordinariamente valioso, en el que ambos países se prestaron recíprocamente un servicio impagable a la causa de sus respectivas trayectorias hacia la democracia. La revolución portuguesa hizo comprender

⁵⁹ Vid. la literal posición del secretario de Estado norteamericano a fines de mayo de 1975 en PRO, FCO9-2302 (doc. 96).

⁶⁰ Nota del MAE 26.VIII.1975; EFL a MAE tel. de 27.VIII.1975; MAE a EFL 28.VIII.1975 (ADC, Europe 1971-jun 1976 Portugal, n.º 3508).

a las potencias occidentales y a las fuerzas españolas implicadas en una evolución democrática –reformistas de dentro y oposiciones– que el único camino posible para una transición sin riesgos y pacífica era el de una “ruptura pactada”. El caso portugués sirvió como ejemplo negativo y cuidadosa preparación –interna e internacional– del proceso abierto en España el 20 de noviembre de 1975⁶¹. Involuntariamente, pero de forma eficacísima, la revolución portuguesa había contribuido a la causa de la transición española; a la causa, en definitiva, de España.

Pero, a la inversa, la España de Franco también contribuyó al éxito de la democracia en Portugal, gracias a su actitud prudente y, aún más, respetuosa con el vecino revolucionario. La radicalización del proceso revolucionario portugués, tras el fracaso de la tentativa contrarrevolucionaria spinolista del 11 de marzo de 1975, había suscitado la posibilidad de una reacción española, que el presidente del Gobierno, Arias Navarro, se mostraba proclive a considerar seriamente. Los americanos –el secretario de Estado, Kissinger, y el presidente, Ford–, muy alarmados por el peligro comunista en la Península, tampoco la descartaban. En su visita a España para despejar el atasco en que se encontraba la renovación del acuerdo de bases, se entrevistaron, el 31 de mayo y el 1 de junio con el Jefe del Estado en el palacio de El Pardo. Ford sugirió la posibilidad de una intervención española con apoyos internacionales. La respuesta de Franco fue contundente: Portugal nunca había marcado la pauta a España; los propios portugueses rechazarían el comunismo en cuanto comprobasen la miseria económica que acarrearía. Como Ford insistiera aludiendo a las supuestas proclividades intervencionistas de Arias, Franco reaccionó con firmeza: eso estaba descartado. Primero, porque España y Portugal tenían un pacto de amistad. Segundo, porque él, Franco, no participaba de ese espíritu alarmista, seguro como estaba de que los propios portugueses, que eran “*inteligentes*” y “*sensatos*”, sabrían encauzar la situación. Y en tercer lugar, porque «*cualquier injerencia extranjera sería contraproducente: debilitaría a los portugueses moderados, a quienes se pretendía reforzar*»⁶². Imposible mayor lucidez de análisis, ni más firme y recta posición.

⁶¹ La importancia de la revolución portuguesa en la cristalización de un contramodelo español de transición fue ya puesto de manifiesto por J. SÁNCHEZ CERVELLÓ en su libro *La revolución portuguesa y su influencia en la transición española (1961-1976)*, Madrid, Nerea, 1995. Un estudio reciente sobre las claves internas e internacionales del cambio político peninsular remite al libro de J. C. JIMÉNEZ REDONDO, *Portugal en transición. Los caminos a la democracia en la Península Ibérica*, Madrid, Sílex, 2009.

⁶² Vid P. URBANO, *El precio del trono*, Barcelona, Ed. Planeta, 2013, págs. 737-744; Ch. POWELL, *El amigo americano. España y los Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Galaxia Gutenberg / Círculo de Lectores, s. d., págs. 221-222, Ch. POWELL, «Estados Unidos y España, de la dictadura a la democracia: el papel de Henry A. Kissinger (1969-1977)», en Ch. POWELL y J. C. JIMÉNEZ REDONDO (eds.), *Del autoritarismo a la democracia. Estudios de política exterior española*, Madrid, Sílex, 2007, págs. 46-47; L. G. PERINAT *Recuerdos de una vida itinerante*, Madrid, Compañía Literaria, 1996, pág. 159.

En el inmediato mes de septiembre, cuando en pleno clímax radical portugués tuvo lugar el gravísimo acontecimiento del asalto y destrucción de las representaciones diplomáticas y consulares españolas en Lisboa y Oporto, la prudente reacción de Madrid, del propio Franco en particular, negándose de nuevo a cualquier actitud agresiva hacia Portugal, evitó una ruptura de la paz ibérica que solo hubiera servido al extremismo en Portugal. De modo que, si el viraje a la moderación y, en definitiva, a la democracia pudo imponerse en Portugal, ello resultó también –y acaso muy especialmente– de la cautelosa política de Madrid a la largo del todo el agitado proceso revolucionario portugués. Las previsiones de Franco sobre la capacidad de los propios portugueses para atajar y encauzar hacia la moderación el “proceso revolucionario en curso”, resultaron plenamente acertadas: el 25 de noviembre –cinco días después de su muerte– los “moderados” ponían definitivo término al poder izquierdista en Portugal.

Abreviaturas utilizadas

- ADC: Archives Diplomatiques Français (La Courneuve)
- AMAE: Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores
- EAM: Embajada/embajador de Estados Unidos en Madrid
- EBL: Embajada/embajador del Reino Unido en Lisboa
- EBM: Embajada/embajador del Reino Unido en Madrid
- EBW: Embajada/embajador del Reino Unido en Washington
- EFL: Embajada/embajador de Francia en Lisboa
- EFM: Embajada/embajador de Francia en Madrid
- EFW: Embajada/embajador de Francia en Washington
- FO: Foreign Office
- MAE: Ministère ministre des Affaires Étrangères (Paris)
- NARA: National Archives and Records Administration (Maryland)
- PRO: Public Record Office (Kew)