

# SALAZARISMO Y CONSTRUCCIÓN EUROPEA

JUAN CARLOS JIMÉNEZ REDONDO

Universidad San Pablo-CEU

## *Introducción*

Portugal se abre a la contemporaneidad experimentando un nítido proceso de marginación con respecto a los grandes centros de decisión política y económica no sólo mundiales, sino también europeos debido, esencialmente, a la pérdida de Brasil y del monopolio comercial que unía Lisboa con su imperio americano. Los graves problemas de estabilidad política que el país vive a lo largo de todo el siglo XIX, consecuencia del traumático proceso de introducción del liberalismo, se ven acompañados de una patente incapacidad para adaptarse a las rápidas innovaciones tecnológicas de la incipiente sociedad industrial, lo que redundará en una pérdida de poder relativo del país y en una progresiva tendencia a convertirse en un Estado semiperiférico, con una acción internacional cada vez más inclinada a buscar en la esfera internacional puntos de apoyo y consolidación de su propio desarrollo interno.

Esta búsqueda en el exterior de recursos materiales e inmateriales refuerza las tradicionales tendencias extraibéricas y atlantistas del país,<sup>1</sup> soldando de forma definitiva esa compleja y secular vinculación que le une a Gran Bretaña, de la que obtiene los recursos financieros, económicos y militares necesarios para garantizar su desarrollo. Portugal queda de esta forma integrado en el sistema de hegemonía británica a cambio de recibir el apoyo necesario para mantener sus objetivos esenciales: asegurar la independencia, reforzar la estructura interna de poder y la capacidad para emprender la reconstrucción de su nuevo proyecto imperial africano.<sup>2</sup>

En definitiva, la alianza inglesa es el eje sustentador que permite a Portugal ejercer un papel y desempeñar unas funciones muy por encima de sus posibilidades reales como potencia, aunque evidentemente, ello supusiera aceptar una indudable tutela internacional, que unas veces será manifiesta y rígida, mientras que otras veces se ejercerá de forma sutil e indirecta.<sup>3</sup>

Proyectado de forma permanente hacia el mar, Portugal consolida también a lo largo del siglo XIX su dimensión extraibérica. Anclado en una Península Ibérica fuertemente desequilibrada en su contra -pues frente a un escaso 15,2% del total que ocupa Portugal, se levanta una España que abarca

---

<sup>1</sup> MACEDO, Jorge Borges de: *Constans of the History of Portugal*. Lisboa, Acadêmia das Ciências, 1981.

<sup>2</sup> Sobre las líneas tradicionales de actuación cuya prioridad era asegurar la defensa nacional, ver CARVALHO, V. de: "Constans Vectors of the National Defense Policy in Portugal". *Nação e Defesa*, nº. 28 (1983), pp. 57-69.

<sup>3</sup> Ver a este respecto TELO, Antonio José y TORRE, Hipólito de la: *Portugal y España en los sistemas internacionales contemporáneos*. Mérida, Editora Regional de Extremadura, 2003.

más del 84% de su superficie total- Portugal manifiesta una arraigada tradición de recelo frente a su relativamente poderoso vecino, proclive siempre a borrar la frontera intrapeninsular en beneficio de una “península española” unitaria. Esta contraposición se explicita en un claro alejamiento entre dos países fronterizos que han establecido sus respectivos cauces de intereses al margen el uno del otro, lo que se ha traducido en una relación de intensidad anormalmente baja a lo largo del tiempo.<sup>4</sup>

En definitiva, el salazarismo recoge un país tradicionalmente abierto al exterior.<sup>5</sup> Un Portugal caracterizado, esencialmente, por su dimensión imperial, su tradición anti-ibérica y por la permanencia de ese atlantismo dependiente que representaba la secular alianza con Gran Bretaña. Un país especialmente sensible a los cambios de la sociedad internacional, pues es de ella de donde recibe los estímulos, apoyos y recursos imprescindibles para jugar un papel internacional muy superior a sus propias capacidades internas.

## ***1.- Portugal en la Europa de posguerra***

A pesar de algunos impulsos hacia una mayor fascistización, el régimen portugués se había mantenido básicamente dentro de una relativa equidistancia durante el conflicto bélico, que evoluciona hacia los aliados a medida que la guerra progresa. Sin embargo, la guerra tiene en el país un efecto contradictorio. Desde el punto de vista económico, son años de indudable prosperidad. El fuerte incremento de los precios internacionales compensa con creces la caída del volumen de ventas, generando un acopio de reservas en oro y divisas absolutamente desconocido hasta entonces. Esta capacidad financiera no sólo permite avanzar en la integración económica entre la metrópoli y las colonias, sino potenciar muy significativamente el desarrollo de una producción nacional amparada en la preservación por el Estado del mercado nacional y en la concentración monopolística de las empresas. Por primera vez en muchos años, Portugal afronta una crisis internacional sobre la base de una fuerte solvencia financiera que le asegura una indudable independencia de movimientos.

En cambio, desde un punto de vista político el régimen afronta su inserción en el nuevo orden internacional desde una posición de abierta debilidad. Desde finales de 1942 el avance aliado había reactivado la oposición al salazarismo, originando una renovada esperanza de que la definitiva victoria de las democracias barrería el régimen autoritario. Además, los indudables beneficios económicos que la guerra había reportando al país no habían tenido la debida repercusión social. Al contrario, el nivel

---

<sup>4</sup> Estos temas se tratan de forma más amplia en JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos: “La relación política luso-española”. En Portugal y España contemporáneos. nº 37 monográfico de la Revista Ayer. Madrid, Marcial Pons, 2000. pp. 271-286. y en JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos y LOFF, Manuel: “Problemas históricos de la relación luso-española”. en TORRE GÓMEZ, Hipólito (Ed.): España y Portugal. Siglos IX-XX. Vivencias históricas. Madrid, Síntesis, 1998. pp. 367-380.

<sup>5</sup> En Portugal, el anclaje internacional siempre había sido esencial para comprender la propia naturaleza histórica del país. ARAGÃO, Rui.: *Portugal, o desafio nacionalista*. Lisboa, Teorema, 1985.

de vida de las clases medias y obreras se había desplomado, originando un amplio movimiento de huelgas que permite al Partido Comunista Portugués, reorganizado bajo la dirección de Álvaro Cunhal, unir en 1943 a todas las fuerzas de oposición en el *Movimento de Unidade Nacional Antifascista (MUNAF)*. Mientras tanto, entre los medios republicanos se aviva la conspiración militar, con lo que la amenaza de golpe militar revolotea permanentemente sobre el régimen.

Sin embargo, la fortaleza financiera del régimen le permite limitar la crisis al ámbito estrictamente político, siendo suficiente introducir algunas concesiones formales para eludir las presiones democratizadoras que emanan del entorno internacional. Salazar decide convocar unas elecciones legislativas teóricamente libres, en las que la oposición puede presentar listas propias, acompañando la medida de una amnistía parcial y de una suavización de la censura. Al mismo tiempo, se amplía la capacidad legislativa de la Asamblea, se maquilla la policía política atribuyéndole un nuevo nombre y los delitos políticos pasan a ser responsabilidad de la jurisdicción civil. En definitiva, todo un conjunto de medidas superficiales tendentes a legitimar la dictadura en la nueva coyuntura internacional, pero sin alterar por ello su naturaleza autoritaria.

Evidentemente, esta operación cosmética sólo permite a la oposición renovar el marco de acción unitaria establecido en 1943, con el nombre de *Movimento de Unidade Democrática (MUD)*, esta vez bajo el predominio de los sectores liberales. Pero el régimen no permite en absoluto una acción política libre, lo que hace desistir a la oposición de concurrir a las elecciones. La habilidad política de Salazar y su capacidad arbitral le permiten reorganizar sus equilibrios internos y volver a la vieja política de contundencia represiva. En 1947 acaba con los últimos movimientos huelguísticos, un año después ilegaliza al MUD y en 1949 acaba prácticamente con la estructura comunista encarcelando a sus principales dirigentes, entre ellos al propio Cunhal.

Ese mismo año, las elecciones presidenciales marcan el final de este período de inestabilidad interna. Acosada y con una candidatura de escaso atractivo, la oposición vuelve a desistir de presentarse, dejando vía libre a la reelección del general Carmona. Hasta finales de los años cincuenta el régimen vive en un ambiente de estabilidad política y cambio de las estructuras socio-económicas que van a transformar de forma profunda la realidad interna y las necesidades internacionales del país.

En realidad, Salazar consigue sobrevivir en un marco internacional que parecía obligarle a realizar un cambio político profundo tanto por su capacidad política y su férreo control de los resortes del régimen como por el asentamiento a partir de 1947 del verdadero orden de posguerra: la guerra fría. En efecto, el nuevo mundo bipolar incrementa aún más la importancia estratégica de las islas atlánticas portuguesas, por lo que los países occidentales prefieren apoyar a una vieja dictadura rígidamente anticomunista y que garantizaba la estabilidad en la Península, antes que aventurarse a apoyar soluciones de cambio, percibidas como escasamente sólidas. Además, la dictadura de Salazar

no despertaba como la española ninguna animadversión entre la opinión pública europea. Salazar era considerado un dictador moderado, un profesor autoritario pero benévolo que, además, había adoptado durante la guerra una posición pro aliada. Por ello, las democracias occidentales no sólo se abstienen de cualquier acción hostil contra el dictador, sino que rápidamente lo asocian como miembro activo de ese nuevo orden occidental que comienza a edificarse.<sup>6</sup>

Curiosamente es el propio Salazar el que se muestra renuente a esta participación. Convencido indudablemente de que los riesgos del comunismo soviético no podían ser afrontados desde una perspectiva meramente individual,<sup>7</sup> muestra sin embargo su preocupación tanto por la presión democratizante que la integración en el sistema occidental traería consigo, como por el nuevo papel protagonista de los Estados Unidos, que no sólo podría imponer su hegemonía en Europa sino que, además, se declaraba sensible hacia ese nuevo anticolonialismo que comenzaba a aflorar. En su visión estática del mundo, Salazar siguió apostando por mantener la relación tradicional con Inglaterra y la edificación de una península ideológicamente afín y defensivamente convertida en una unidad estratégica defensiva anticomunista.<sup>8</sup> Por eso prefirió renunciar a participar en el primer programa de ayuda norteamericana, aunque sí se integra en la OEEC al considerarla un importante foro de cooperación del mundo occidental frente a la amenaza soviética, y acepta la invitación anglo norteamericana de integrarse como miembro fundador de la OTAN a pesar de intentar introducir ciertos cambios en el tratado que no fueron tomados en consideración.<sup>9</sup>

## ***2.- El contexto conflictivo de definición ante el proceso de integración: crisis política y cambio de modelo de desarrollo***

### ***2.1. El cambio de modelo económico ante un nuevo contexto europeo***

Durante las décadas de los cincuenta y sesenta, el mundo occidental vive un extraordinario desarrollo económico. El mundo rígido del bilateralismo y del nacionalismo económico se va apagando ante una nueva sociedad internacional crecientemente interdependiente e integrada en la

---

<sup>6</sup> Ver nuestro ensayo "La Península Ibérica entre el fin de la "cuestión española" y la guerra fría". en LLEONART i ANSELEM, Alberto: España y ONU-V (1951). Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1996. pp. 87-123.

<sup>7</sup> SALAZAR, António de Oliveira: "Miséria e medo, características do momento actual". En *Discursos e notas políticas*. Vol. IV. Coimbra, Coimbra Editora, 1951. pp. 287-311.

<sup>8</sup> Abordamos esta integración en el nuevo orden de posguerra en "El factor estratégico-defensivo como elemento condicionante de la relación peninsular, 1939-1961". en TORRE GÓMEZ, Hipólito de la (Coord): Fuerzas Armadas y poder político en el s. XX de Portugal y de España. Mérida, UNED, 1996. pp. 199-231

<sup>9</sup> Por ejemplo, solicitar la integración de España o que la OTAN extendiera su campo de actuación para cubrir los territorios bajo dominación colonial portuguesa. JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos: "Portugal, Espanha e a formação da NATO". Política Internacional. vol. 3. n.º. 19, (1999). Monográfico: Os 50 anos da Aliança Atlântica. pp. 97-111. Vid. También, ROLLO, Fernanda: *Portugal e o Plano Marshall*. Lisboa, Estampa, 1994.

que los factores político-militares, sin perder su importancia, van progresivamente cediendo paso a nuevos factores económicos, financieros, culturales o tecnológicos propios de una sociedad industrial avanzada. Sin duda, la expresión más novedosa de esta nueva fase es la creación de las Comunidades Europeas y, especialmente, la aparición de un mercado común que seis países europeos (Alemania, Italia, Francia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda) inician como fórmula para garantizar la viabilidad económica del continente en el nuevo contexto de bipolaridad y excentralidad del continente frente a las dos superpotencias.

Para países periféricos como Portugal, las necesidades de adaptación a esta nueva dinámica internacional hacen necesario un paulatino arrinconamiento de los ideales semiautárquicos en favor de un nuevo modelo de desarrollo que apueste por la apertura económica y por una progresiva liberalización e integración en las distintas organizaciones internacionales que articulan el tronco común del capitalismo desarrollado: el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional o el GATT. El régimen salazarista opta, por tanto, por un nuevo modelo económico abierto al exterior, basado en la adopción de planes de fomento con los que guiar un desarrollo equilibrado de la economía del país a través de un predominio de la industrialización frente al estrecho y limitado modelo de tendencia ruralista mantenido hasta entonces.

El cambio expresa la llegada al poder de una nueva generación de economistas que imponen la preeminencia de la industrialización frente al ideal de desarrollo agrícola mantenido hasta entonces. Un ideal sobre el que el salazarismo había construido un pensamiento legitimador ya caduco, pero aún actuante, lo que explica ciertas resistencias impuestas a ese nuevo modelo. En todo caso, el primer plan de fomento (1953-1958) es un ensayo de esta nueva orientación, sistematizando la definición de las prioridades que acometer a través de inversiones públicas, bajo la idea central de la necesidad de modernización e industrialización del país. Sin embargo, el plan adoleció de objetivos precisos y de una clara línea de actuación, lo que disminuyó notablemente su viabilidad. Fue, fundamentalmente, con la adopción del II plan de fomento (1959-1964) cuando se procede de verdad a una alteración estructural que introduce una nueva concepción sobre el papel del Estado en la economía, sobre la base de un crecimiento equilibrado dirigido al desarrollo y creación de una base endógena de acumulación susceptible de garantizar un crecimiento autónomo.<sup>10</sup> Concepción que se explicita en torno a cuatro variables fundamentales: la aceleración del ritmo de crecimiento del producto nacional, la mejora del nivel de vida, la resolución de los problemas de empleo y la mejora de la balanza de pagos.

A pesar del avance, el plan continúa globalmente inserto dentro de un planteamiento general de política económica que apostaba por impedir la competencia externa a través de una reserva de los

---

<sup>10</sup> MARQUES, Alfredo: *Política económica e desenvolvimento em Portugal, 1926-1959*. Lisboa, Horizonte, 1988. p. 123.

mercados con altas tasas aduaneras y leyes de protección industrial, y tenía como referencia de competitividad el bajo precio de los factores productivos, especialmente, en lo referido a la mano de obra.<sup>11</sup>

El plan intercalar, vigente entre 1965 y 1967, continúa las líneas generales del anterior, aunque presenta como novedad su expansión geográfica a todo el espacio nacional, metrópoli y colonias. Igual que el anterior, se centra en el crecimiento del producto nacional, aunque atendiendo de forma más adecuada a su distribución, y siempre ajustado a ciertas condiciones como no limitar el esfuerzo de guerra, mantener la estabilidad financiera y la solvencia externa de la moneda y no introducir desequilibrios en el mercado de trabajo. Pero lo más interesante es, sin duda, la mención a la labor esencial que debía jugar la iniciativa privada en los planes de desarrollo ayudada por inversiones extranjeras.

El fuerte intervencionismo estatal provocó la inevitable confusión entre los intereses públicos y los intereses privados, dando lugar a un proceso de concentración económica y financiera en torno a grandes grupos monopolistas,<sup>12</sup> que afianza una poderosa oligarquía financiera cada vez más dependiente del capital extranjero, crecientemente desligada de la protección estatal y que comienza a buscar rumbos de expansión no necesariamente coincidentes con las líneas políticas oficiales. En esta búsqueda de soluciones para asegurar sus posibilidades de expansión, es visible una clara diferenciación entre los grupos monopolistas partidarios de una nueva estructura jurídico-política más liberalizada, más próximos a los mercados y a los capitales europeos y que propugnan la vinculación del país a los mercados continentales cuestionando incluso la política de defensa a ultranza de las colonias; y aquellos grupos más fieles al mantenimiento de las orientaciones salazaristas de una ligazón política y económica preferencial con las colonias, de perpetuación de los esquemas de protección y de represión social y política hasta entonces mantenidos.

Este impulso modernizador hace que la economía portuguesa entre en una fase de fuerte expansión que produce una transformación rápida y profunda de la sociedad portuguesa, que pasa de ser una sociedad eminentemente campesina a ser una sociedad de servicios abierta al exterior. No obstante, las resistencias y contradicciones son también notables, lo que introduce claros estrangulamientos en el proceso de desarrollo que se explicitan sobre todo a partir de mediados de los setenta, cuando el nuevo modelo comienza a dar signos de agotamiento.

---

<sup>11</sup> ROSAS, Fernando (coord): Historia de Portugal (dir. José Mattoso). *O Estado Novo*. Lisboa, Estampa, 1994. pp. 460-461.

<sup>12</sup> En la evolución del capitalismo portugués la burguesía nunca asumió dinámicamente la función de acumulación productiva hasta los años sesenta, siendo una burguesía inmovilista y conservadora. Por eso los grupos económicos principales tenían un origen familiar, siendo grupos muy personalizados. RAFAEL, F. e outros: *Portugal, capitalismo e Estado Novo*. Porto, Afrontamento, 1976. pp. 18-20.

De todas formas, en apenas veinte años, la sociedad lusa pasa de ser mayoritariamente rural a ser predominantemente urbana (un 77% en 1970); de estar empleada básicamente en el sector primario, a engrosar las filas del proletariado urbano, con un desarrollo también muy importante de otros sectores como la construcción, obras públicas, profesionales liberales y cuadros administrativos. Pero si algo caracteriza al Portugal de los sesenta es el gran éxodo de emigración que se produce, achacable no sólo a la precariedad de la estructura socioeconómica del país y la oportunidad de mejora que suponen los países ultra pirenaicos, sino también a las guerras africanas que favorecen una masiva emigración clandestina de hombres en edad militar.

Durante el decenio 1958-1968 el producto interior bruto crece a una media del 6% anual, aunque ello no se traduce en un aumento significativo del nivel de vida de la población, todavía en niveles muy reducidos. Por ejemplo, en 1973 el peso del gasto en consumo básico (alimentos, vestido y calzado), sigue representando casi un 60% del gasto total, siendo en Francia del 32% y del 43% en España; la renta per cápita en ese año se sitúa en unos raquíticos 1158 dólares, la mitad de la renta per cápita española; el salario medio nacional en 1973 es el 25% del alemán, 29% del francés o el 49% del español; casi el 30% de la población no alcanza el consumo mínimo de proteínas y sólo existe un médico por cada 1200 habitantes; la tasa de mortalidad infantil se sitúa en el 50/1000; y, por no extender más la relación, Portugal continúa siendo, después de Turquía, el país con mayor tasa de analfabetismo de Europa, con un 29%.

## ***2.2. Crisis política y triunfo del mito africanita***

En términos generales, el salazarismo se adapta mal a las nuevas coordenadas internacionales vigentes desde los años cincuenta y a las nuevas influencias derivadas de un contexto internacional y europeo en acelerada mutación. La enorme capacidad de atracción del escenario de integración europea y la vinculación estructural cada vez más acusada con el continente, contrastan con la retórica imperial del régimen. Entre 1955 y 1961 (ingreso en Naciones Unidas; inicio de la guerra en Angola) el gobierno salazarista intenta redefinir la posición internacional de Portugal jugando con varias opciones diferentes, en una difícil combinación de prejuicios ideológicos y pragmatismo político no exento de evidente confusión en alguna de las direcciones apuntadas. Indefinición de rumbo también presente entre los círculos de poder político y financiero, entre los que es perceptible una corriente más europeísta según la cual Portugal debía solicitar su adhesión a la CEE como medio de participar en la riqueza de una Europa altamente desarrollada y una corriente más proclive al ultramar, para la que existían riesgos en abandonar la posición histórica de Portugal, es decir, de espaldas al continente y volcada al Atlántico.

En realidad, esta indefinición de rumbo responde esencialmente a la profunda crisis política que el régimen atraviesa entre 1958 y 1962 y a la consecuente ruptura de los equilibrios tradicionales en los que el régimen asentaba su estabilidad y que, lógicamente, tenían un profundo reflejo en las opciones de política exterior.

El curioso sistema institucional portugués, con una dictadura del presidente del Consejo de Ministros escondida bajo la preeminencia constitucional del presidente de la República, hacía que por lo menos teóricamente, la continuidad del dictador dependiera de la más alta magistratura de la nación. Hasta 1951, Salazar había contado con el apoyo y protección del general Carmona. Su sucesor, el general Craveiro Lopes, tampoco había mostrado una oposición abierta aunque sí un mayor deseo de independencia respecto de Salazar. Ello fue suficiente para que éste renunciara a presentarle a la reelección y se decidiera por un hombre gris, sin ningún atractivo político: el Almirante Américo Thomas. Lo que Salazar no previó fue la irrupción del candidato opositor, el general Humberto Delgado, cuya vena profundamente ardiente y exaltada abrió con las elecciones presidenciales de 1958 un período de agitación interna sin precedentes.

La crisis no es expresión de una realidad aislada y efímera, sino fruto de las transformaciones estructurales experimentadas a lo largo de los años cincuenta, que habían alterado radicalmente el juego de equilibrios diseñado por la dictadura para perpetuarse en el poder. Lo que ocurre en estos momentos es que el *Estado Novo* deja de poder integrar y representar eficazmente a los sectores dominantes situados en una redefinición de estrategias económicas y políticas que apuntan hacia una revisión drástica de los compromisos anteriores, a lo que Salazar y los sectores más conservadores se oponen hasta el fin.<sup>13</sup>

El general Delgado desplegó una campaña claramente populista y demagógica, sin duda, la única posible para levantar a una masa muchos años adormecida, que acabó despertando un elevado número de adhesiones, tantas como para hacer prever su posible victoria, teniendo que acudir la dictadura a todos los mecanismos de coerción y fraude necesarios para hacer triunfar al candidato oficial. Porque la intención hecha pública por el candidato de dimitir al presidente del Consejo en caso de alcanzar el triunfo electoral, inició algo más que una simple elección: abrió la posibilidad real de derrumbar la dictadura dentro del marco legal diseñado por Salazar. El recuento de votos fue igualmente fraudulento aunque, a pesar de todo, se le atribuyó a Delgado el 25% de los votos escrutados. La reacción inmediata de Salazar fue significativa: alterar el sistema de elección del presidente de la República, controlándolo directamente a través del cuerpo restringido ahora encargado de ello, a fin de evitar lo que, en expresión explícita de su propia situación en la estructura del Estado, denominó “golpe de Estado constitucional”.

---

<sup>13</sup> ROSAS, Fernando: "Salazar e o salazarismo..."



La elección del candidato oficial no supuso la vuelta a la tranquilidad interna. Al contrario, no sólo los partidarios del general Delgado pasaron a una abierta oposición frente al salazarismo, sino que importantes sectores hasta entonces pilares básicos en la base de sustentación del régimen, como católicos y monárquicos, también optaron por la vía de la disidencia. Pero lo más significativo es que dentro del propio régimen empezaron a ser evidentes importantes líneas de fractura, especialmente entre un ala más liberal, centrada en torno a la figura de Marcello Caetano y los sectores más reaccionarios aglutinados en torno al propio Salazar y con Santos Costa como principal soporte de fuerza al frente de las Fuerzas Armadas. La salida de ambos del gobierno después de la crisis ministerial del verano de 1958, no pudo reequilibrar una situación con evidentes síntomas de descomposición.

Esta situación de fractura es igualmente perceptible en el seno del Ejército, con una facción importante en clara oposición al sistema vigente aunque dividida entre una corriente revolucionaria, dirigida por el capitán Varela Gomes y ligada al general Delgado y otra reformista, encabezada por el entonces Jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas, general Júlio Botelho Moniz, que tras conseguir la salida de Santos Costa y de su equipo del gobierno, accedió al ministerio de Defensa en agosto de 1958. Se abrió, a partir de entonces, un período de sucesivas intentonas golpistas que erosionaron profundamente la estabilidad por la que discurría el régimen.

En marzo de 1959 tuvo lugar la llamada “*Revolta da Sé*”, una intentona golpista llevada a cabo por un significativo grupo de oficiales, con ramificaciones civiles también amplias, y que, al parecer contaba incluso con el apoyo del ex-presidente Craveiro Lopes.<sup>14</sup> Pero la acción conspirativa más espectacular fue el apresamiento del trasatlántico “Santa María”, efectuado en junio de 1961 por Henrique Galvão junto a exiliados españoles, componentes del recién creado Directorio Revolucionario Ibérico de Liberación (DRIL). Sin posibilidad de llevar a cabo sus planes, es decir, desembarcar en Fernando Poo y desde allí ocupar Luanda con el fin de disponer de una base territorial que le permitiera constituir un gobierno susceptible de ser reconocido internacionalmente como beligerante frente al gobierno dictatorial de Lisboa, sí fue un acto propagandístico de relevancia mundial, difundiendo por todas partes la realidad de esa dictadura casi olvidada del sur de Europa. Los planes golpistas continuaron con la planificación del asalto al cuartel de Beja, proyectado para el 1 de enero de 1962 y que fracasó después de que su principal protagonista, el capitán Varela Gomes, fuera herido quedando el movimiento sin dirección. Pero sin duda el principal plan golpista fue el protagonizado por el ministro de la Defensa, general Botelho Moniz, en abril de 1961, después de deflagar el conflicto angolano.

---

<sup>14</sup> NOGUEIRA, Franco.: *Salazar V. ...* pp. 55 y ss

El inicio de la guerra en Angola después de los sucesos de febrero, marcó un punto de inflexión fundamental en la historia del *Estado Novo* pues extendió entre buena parte de los jefes militares la convicción de que las dificultades que atravesaba el país estaban fundadas en motivos internos de orden político-económico y no en causas externas tal y como mantenía el estamento político del *Estado Novo*. Al no recibir una respuesta satisfactoria a sus propuestas de modificación de la línea inmovilista seguida, es decir, buscar una salida a la guerra basada en una solución de tipo federalista dentro de un aire político más liberal, una parte del Ejército, liderado por Botelho Moniz con el apoyo de la embajada de Estados Unidos en Lisboa y de la CIA,<sup>15</sup> empezó a cuestionar la capacidad de Salazar para dirigir la necesaria evolución, planteándose incluso la posibilidad de su sustitución, en principio dentro de un ámbito legalista que sólo se quebró tras la negativa del presidente de la República a aceptar las pretensiones de Botelho Moniz de sustituir a Salazar.

Sin embargo, no existía absoluta unanimidad entre las distintas fuerzas militares. Maniobrando con celeridad Salazar consigue adelantarse a las previsiones conspiratorias que pretendían consumir sus propósitos después de una reunión en el ministerio de Defensa en la tarde del 13 de abril, publicando en la mañana del mismo día las dimisiones de los principales implicados en el golpe: Botelho Moniz, ministro de Defensa; Almeida Fernandes, ministro del Ejército; Costa Gomes, subsecretario de Estado del Ejército; y el Jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas, Bezeza Ferraz.

Aunque el fracaso de este intento de destituir a Salazar por vía pacífica y la guerra en África coadyuvaron a un nuevo consenso de apoyo de las fuerzas armadas en torno al régimen, no dejaron de producirse intentos conspirativos que manifestaban la imposibilidad de una vuelta a la situación de equilibrio anterior. Los intentos conspirativos continuaron con el asalto al cuartel de Beja en enero de 1962, con los planes de ocupación militar de la isla de San Miguel en las Açores de julio de 1962, y con la conspiración preparada desde Angola a mediados del mismo año en torno a la figura del gobernador general de Angola, Venâncio Deslandes. A ellos había que sumar los graves incidentes de finales de marzo protagonizados por los estudiantes de las principales universidades del país y el largo escrito dirigido por numerosos opositores al presidente de la República exigiendo la dimisión de Salazar siguiendo los cauces legales marcados por la Constitución. Además, en el escrito se referían a la posibilidad de adhesión al Mercado Común Europeo, apuntando que “*este organismo representa el primer paso en el sentido de una federación o confederación europea, cuya realización presupone la homogeneidad ideológica del mundo occidental*”. Por eso, en su opinión, no sería posible acomodar “*en el mismo complejo colectivo el democratismo de casi toda Europa no comunista*” con las

---

<sup>15</sup> ANTUNES, J. Freire: *Kennedy e Salazar. O leão e a raposa*. Lisboa, Difusão Cultural, 1991. pp. 89 y ss.

anticuadas fórmulas lusas. A ello añadían la endeblez de la industria portuguesa que impedía cualquier adhesión sin un plan previo de reestructuración.<sup>16</sup>

A partir de 1962 el régimen consigue una cierta estabilización, aunque precaria. Al incremento de la contestación social el régimen opone una creciente represión que no hace sino ahogar las posibilidades de reforma interna y de salida pacífica a medio plazo. Este endurecimiento del régimen supone la derrota de las facciones más liberalizadoras, con lo que la dictadura mantiene un fuerte grado de beligerancia política e ideológica que hace a largo plazo inviable cualquier intento de reforma, cerrando cualquier salida a la situación que no fuera sino a través de una vía rupturista. Pero, también impide desarrollar nuevos objetivos alternativos a la preeminencia absoluta de los conflictos africanos coadyuvando, con ello, a un exclusivismo de horizontes muy perjudicial incluso para la viabilidad futura de la dictadura.

El triunfo del mito africanista se explica porque la concepción imperial constituye un componente esencial del nacionalismo portugués. Moldeado sobre las bases de destino histórico de la nación, el mito imperial se justificaba por el tópico de Portugal como país pluricontinental y multirracional, es decir, una nación esparcida por el mundo y que responde a un todo orgánico único e indivisible y, por tanto, con el deber ineludible de mantener esa unidad incuestionable. También lo hacía por el concepto de mesión e civilización, según el cual el colonialismo portugués era diferente del colonialismo de mera explotación económica del siglo XIX, pues no tenía como objetivo esencial los intereses materiales sino el progreso de las poblaciones.<sup>17</sup> Según estos argumentos los portugueses tenían una especial vocación para ligarse armoniosamente con otros pueblos, en especial los africanos, articulando una relación propia, consustancial a la idiosincrasia lusa, basada en la ausencia de prejuicios racistas y en la capacidad para establecer relaciones de mestizaje cultural y biológico, en una misión de transmisión de valores universales, ligados a los principios cristianos, que permitía a Portugal tender a la integración, a la simbiosis efectiva en un todo coherente de elementos diferentes aunque adaptables entre sí.

Europa como ideal y como meta de inserción fue la gran perjudicada de esta preeminencia política, social, militar y también retórica del mito imperial. El predominio casi absoluto de las cuestiones coloniales incidió en la ausencia de un debate europeísta profundo, impidiendo, además, que Europa se convirtiera en referente de democratización para el futuro.

### ***3.- Portugal y el proceso de integración europea***

---

<sup>16</sup> Firmaban entre otros el Almirante Cabeçadas, Cunha Leal, Azevedo Gomes, Raúl Rego, Urbano Tavares Rodrigues y el coronel Hélder Ribeiro. AMAE. Leg. 6894/31. *Exposición presentada a S.E. el Presidente de la República el 30 de agosto de 1962*

<sup>17</sup> SALAZAR, António de Oliveira: *La política de África y sus errores*. Lisboa, SNI, 1967

### 3.1. Una percepción estereotipada del proceso de construcción europea

Hasta los años treinta, el europeísmo había adquirido en Portugal un carácter netamente instrumental,<sup>18</sup> como objetivo a través del cual asegurar sus dos fines políticos básicos: mantener su individualidad frente a España dentro de la península y la conservación del imperio ultramarino.

Cuando el proceso integracionista comienza a tomar cuerpo, Salazar reacciona con una oposición de fondo, aunque no rechazó participar en las organizaciones más técnicas del movimiento europeísta. Radicales defensores del principio de la soberanía nacional incompatible, rechazaron participar en cualquier proyecto que pudiera derivar en una federación o confederación europea ya que estas ideas, a juicio del presidente del Consejo de Ministros, tenían un fundamento muy frágil e incapaz de calar en naciones como Portugal, donde el arraigado nacionalismo se confundía con el sentimiento de una propiedad no transmisible.<sup>19</sup> Conscientes, sin embargo, de la necesidad de encarar los problemas económicos y defensivos desde una perspectiva más amplia que la meramente nacional, y sin las trabas impeditivas de su vecino peninsular, no mostraron reparos excesivos en participar en aquellas organizaciones carentes de connotaciones supranacionales y encaminadas a conseguir una mayor coordinación, ya fuera económica o militar, de los países occidentales.

Salazar siempre vio con reticencia el proceso europeísta, denunciando desde la retórica oficial como divergente respecto de los intereses nacionales de Portugal; es decir, Europa como contrapunto del mito imperial en un reduccionismo significativo que concebía la participación en el movimiento europeo en oposición a la verdadera misión de Portugal en el mundo: el mantenimiento de las colonias ultramarinas. Para él, lo único verdaderamente interesante para Portugal con respecto a Europa era el establecimiento de una solidaridad defensiva fuerte y capaz de enfrentarse al peligro soviético, verdadero enemigo de Portugal al conllevar un imperialismo que contenía elementos claramente destructivos de la civilización cristiana occidental, a su juicio, la raíz consustancial de la nación.<sup>20</sup> De Europa no les interesaba mucho más, ya que su verdadera razón histórica se encontraba en el Atlántico, en sus posesiones ultramarinas.<sup>21</sup>

Al considerar a la nación el núcleo irreductible e inasimilable del sistema internacional,<sup>22</sup> Salazar negaba cualquier validez a los principios supranacionales que parecía llevar consigo el

---

<sup>18</sup> Expresión utilizada por Hipólito de la Torre en el curso *España y Portugal, ¿historias paralelas?* celebrado en el Escorial, 7-11 de agosto de 1995

<sup>19</sup> MNE. P.2, A.57, M.102. Tlgrama *Ministro para embaixador em Londres*. Lisboa 30.X. 1948. Of. 9. *Director geral Negócios Políticos e Administração Interna a ministro de Portugal em Roma*. Lisboa, 18.V.1949

<sup>20</sup> HENRIQUES, M. Castro e MELO, G. de Sampaio: *Salazar...* pp. 71-72

<sup>21</sup> MNE. PEA, 309. *Circular*. 8. Lisboa, 8.IV.1953

<sup>22</sup> SALAZAR, A. de Oliveira: *Discursos...* p. 58

européismo en marcha.<sup>23</sup> Este nulo interés por los temas europeos mostrado por Salazar en esta fase del proceso integrador es extensible a políticos e intelectuales portugueses, incluso de la oposición que no prestaron ninguna atención al movimiento europeo hasta momentos muy posteriores. Incluso en fecha tan tardía como 1962, en un manifiesto entregado al presidente de la República consideraban que la adhesión al Mercado Común era impracticable sin un plan previo de reestructuración de la industria portuguesa y sin una efectiva democratización del país.<sup>24</sup>

Únicamente cabe reseñar dos proyectos de corte europeísta en esta primera fase: el intento de creación de un Centro de Estudios Europeos patrocinado por Pedro de Moura y Sá en 1948 a través de las páginas del *Diário Popular* y la sección portuguesa del Centro Europeo de Documentación e Información (CEDI).

Aunque en principio pudiera parecer algo novedoso, el primero de los aludidos no distaba tanto de la generalidad de los planteamientos oficiales sobre la cuestión europea. Este proyecto pretendía crear una institución permanente de carácter no político donde se pudiera discutir de los valores intrínsecos de Europa y de las bases morales y espirituales en las que debía basarse. En concreto, el fin esencial del centro sería la fundación de un foro de debate público, destinado a la realización de conferencias por los europeos de todos los países, donde se mostrase, fundamentalmente, que la presencia de Europa en el mundo era un problema de orden puramente espiritual, pues era en el plano del espíritu donde Europa tenía el fundamento más profundo de su grandeza.

Según explicaba Moura y Sá, Portugal era el país más indicado para albergar una institución de este tipo, ya que reunía dos características que justificaban convenientemente esta ubicación: la primera, era el carácter típicamente europeo de la historia portuguesa; la segunda, por la preminencia moral de un país como Portugal que en "*nada había contribuido a la destrucción de Europa*".<sup>25</sup> Moura y Sá acababa preguntándose si un proyecto de este tipo interesaría a alguien en Portugal, y, parece claro, que la respuesta no era muy positiva. Sólo encontró alguna acogida favorable en varios artículos aparecidos en *Diário de Notícias*, muriendo su iniciativa aún antes de concretarse en algo más.<sup>26</sup>

En cuanto a la sección portuguesa del CEDI fue presentada el 5 de noviembre de 1962 en el Instituto de Estudios Ultramarinos, agrupando a un reducido número de europeístas cuya principal figura era el ministro Adriano Moreira. A pesar de ello, su actividad fue prácticamente nula, sin más datos que permitan valorar una significación siquiera apreciable.

---

<sup>23</sup> MNE. P.2, A.57, M.102. *Delegação portuguesa ao Conselho da NATO*. Lisboa, 22.X.1952

<sup>24</sup> MAGALHÃES, J. Calvet de: "Salazar e a unidade europeia". en TORRE, H. de la (coord): *Portugal, Espanha y Europa...* pp. 129-147

<sup>25</sup> *Diário Popular*, 3.VI.1948

<sup>26</sup> *Diário de Notícias*, 3.VI.1948; 29.VI.1948; 13.VII.1948 y 17.VII.1948

La percepción del régimen luso con respecto al movimiento europeo se alteró significativamente a partir de los tratados de Roma de 1957 que creaban la Comunidad Económica Europea y el EURATOM y del proyecto de constitución de una zona de libre comercio europea. La puesta en marcha de estas instituciones, especialmente la CEE, cambió, lógicamente, el marco de relación de un Portugal cada vez más estrechamente interrelacionado estructuralmente con estos países, ya que aproximadamente un 70% del comercio externo portugués (metropolitano y ultramarino) se desarrollaba con países del Mercado Común o de la zona de libre comercio. La necesidad de garantizar esta acomodación hizo que se buscaran fórmulas que permitieran efectuarla más cómodamente, sin alterar la estructura autoritaria de y jurídicamente plurinacional y pluricontinental del régimen.

El salazarismo se adaptó mal a estas nuevas coordenadas, explorando distintas alternativas de actuación, algunas de ellas contradictorias entre sí. La primera posibilidad es seguir la estela del aliado tradicional, el Reino Unido, con el que comparten la rotunda oposición a las ideas de supranacionalidad inherentes a los tratados de Roma, la disyuntiva entre la dirección europea y la de un área preferencial extraeuropea, y, finalmente, una cierta dependencia estructural pues el Reino Unido sigue siendo el primer cliente comercial portugués y uno de los mayores inversores directos en el país (22% del total en 1969 sólo superado por Estados Unidos). Segundo, profundizar en la creación de un mercado común portugués, conformado por la metrópoli y las colonias. En tercer lugar, un mercado común o unión aduanera con España, conformando un bloque sólido que diera al conjunto peninsular mayor fuerza a la hora de afrontar un satisfactorio entroncamiento con las organizaciones continentales o, en su defecto, conformar un gran bloque iberoamericano que conectase la península con América bajo el doble vértice de la comunidad luso-brasileña y una posible comunidad hispánica todavía no configurada.

La vinculación con las posiciones del Reino Unido llevó a Portugal a participar en la Zona Europea de Libre Comercio (EFTA) creada después del Tratado de Estocolmo, ratificado definitivamente por todos sus miembros en enero de 1960.

Los primeros pasos en este sentido partieron de 1956 cuando el gobierno británico, que había propuesto en el marco de la OECE la creación de una zona de libre comercio, comunicó al gobierno luso que era un proyecto limitado a los países desarrollados de Europa, estudiándose posteriormente medidas para relacionar a los miembros de esta zona con los países menos desarrollados de la OECE.<sup>27</sup> Esta actitud del gobierno británico causó irritación en Lisboa, que reaccionó con energía no aceptando quedar relegados en el grupo de países subdesarrollados y fuera de una zona integrada por

---

<sup>27</sup> MAGALHÃES, J. Calvet de: "Salazar e a unidade...".

los principales mercados de exportación de Portugal y organizada de forma perfectamente asumible por el régimen luso.

¿Por qué el gobierno luso se decantó por esta vía?. Según relata el entonces ministro de exteriores Franco Nogueira, Salazar consideraba necesario rechazar cualquier alternativa únicamente europea que implicara el abandono de las posesiones africanas o su apertura a los intereses económicos del mercado común, que pronto serían dominantes. Además, continuaba exponiendo, la economía portuguesa no podría resistir los propósitos integracionistas del Mercado Común, mientras que la participación por sí misma no traería beneficios apreciables cuando existían regiones de países miembros que permanecían en importantes niveles de pobreza. Incluso traería graves consecuencias para la propia independencia nacional si España entrara como miembro del Mercado Común, ya que el desarme arancelario haría que la economía más débil, la portuguesa, quedara a merced de la más poderosa, la española.

Portugal, sigue Nogueira aludiendo al pensamiento de Salazar, tenía grandes intereses comerciales con los países de la CEE, pero también los tenía con los de la EFTA, siendo en este caso más factible expandir los mercados de exportación. Tampoco era posible la armonización de la política fiscal, social y económica que imponía la CEE, ni renunciar a la protección aduanera si se pretendía desarrollar una industria nacional competitiva. Por todo ello, concluía, para Salazar era evidente que Portugal debía optar por su adhesión a la EFTA. Frente a las objeciones de los círculos proclives a la CEE que argüían que las grandes inversiones y la transferencia de tecnología provenían de la CEE, Salazar resolvió la adhesión del país a la EFTA, firmándose la misma el 30 de diciembre de 1959.<sup>28</sup>

Haciendo uso de una buena habilidad negociadora, la delegación portuguesa, después de enfrentarse con éxito a las tesis británicas de no incluir en la zona más que a países desarrollados, consiguió ser admitido como miembro de pleno derecho en la EFTA en unas condiciones muy favorables, al gozar de un estatuto especial que permitía plazos más flexibles para el desarme arancelario previsto y reglas especiales para las industrias nuevas.<sup>29</sup> Como escribe César Oliveira, la adhesión a la EFTA abrió la economía portuguesa al exterior, significando de hecho el fin de la autarquía portuguesa, pero esto no tuvo, ya fuera en el plano político interno o desde el punto de vista de las relaciones políticas externas, consecuencias significativas. Salazar, afirma este autor, continuaba amarrado a un tiempo que había pasado y a la imagen de un mundo que sólo existía en la cabeza del líder del *Estado Novo*.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Aunque Nogueira atribuye estos argumentos a Salazar, dada la carencia de referencias de la obra, resulta difícil discernir si realmente son suyos o expresan las ideas del propio Nogueira. NOGUEIRA, F.: Salazar V... p. 106

<sup>29</sup> MAGALHÃES, J. Calvet de: "Salazar e a unidade..."

<sup>30</sup> OLIVEIRA, C.: "Oliveira Salazar..."

La integración en la EFTA se pretendió hacer compatible con una profundización en la integración económica de la metrópoli con el imperio, habida cuenta que éstos territorios habían quedado fuera del área europea de libre comercio. Esta idea aparecía ya claramente expresada en el Acto Colonial, integrado en 1951 en el Título VII de la Constitución, en el que bajo la idea general de unidad de la nación, preveía explícitamente la solidaridad como regla para las relaciones económicas entre las colonias y la metrópoli, apuntando hacia una libre circulación de productos. Más tarde, se establece una pauta comercial única, se eliminan las barreras comerciales aún subsistentes y se articula una política de unificación de los mercados, nuevos planes de desarrollo y un incremento sustancial de las inversiones públicas en las colonias, especialmente en Angola, lo que atrajo también importantes inversiones privadas. Además, se avanza en la consideración jurídica del africano abordando una legislación racial más igualitaria, difuminando las relaciones de trabajo forzado y estableciendo una política de asentamientos que fomentase la relación entre las colonias y la metrópoli.

A partir de 1961, la configuración del espacio económico portugués sigue su curso con la aprobación de nuevas medidas tendientes a uniformar en lo posible el régimen regulador de los mercados de cambio y definir las normas de las operaciones de pagos ínter territoriales, al tiempo que asegurar la inter-transferibilidad de las varias formas monetarias existentes, procurando dar estructuración efectiva a la zona monetaria del escudo. A pesar de estos avances legislativos, nunca se consiguió ni una legislación económica única, ni una moneda común, ni la completa eliminación de las barreras a la circulación de personas y bienes. El espacio económico portugués se mantuvo como un sueño más que como una realidad que completara, en la esfera económica, los proyectos políticos de fondo.<sup>31</sup>

En todo caso, no era una realidad que pasara desapercibida para una parte significativa de la *intelligetzia* salazarista. João Dias Rosas, presidente de la Comisión Reguladora del Algodón, mantenía con fuerza la tesis de que el mercado único portugués no podía ser una alternativa al mercado europeo, que supondría condenar a la economía portuguesa a un retraso peligroso para su desarrollo. La lógica y rotundidad de sus argumentos contrastaban con el juego de tópicos que utilizaban las voces favorables a la preponderancia del mercado luso extendido como corolario lógico de la unidad política y moral de la nación.<sup>32</sup>

En todo caso, la línea salazarista fue tejiendo un camino que pretendía conciliar la creación de un verdadero espacio económico portugués -fruto de esa visión integracionista asociada al lema de nación pluricontinental y multirracial, defendida por los más ortodoxos salazaristas como Franco

---

<sup>31</sup> Además, el país viraba estructuralmente cada vez más a una interdependencia con Europa y no con las posesiones ultramarinas. Las importaciones de las colonias descendieron entre 1958 y 1973 del 14,1% al 11,3%, mientras que las exportaciones decrecieron del 28,1% en 1958 al 14,7% en 1973

<sup>32</sup> Polémica reflejada en *A Voz*, 12.VIII.1957



Nogueira- con una política de enganche al movimiento europeo sin renunciar a la, según ellos, especificidad que presentaba la nación portuguesa. Lo que sí es cierto es que la preferencia EFTA se impuso a los primeros esbozos de constitución de un mercado común ibérico, pensado como primer paso para una integración conjunta y en mejores condiciones en las Comunidades Europeas.

### **3.1. La hipótesis del mercado común ibérico**

Siguiendo una antigua línea de pensamiento iberista, la idea de unión económica entre España y Portugal resucita periódicamente después de la segunda guerra mundial, al hilo de los planteamiento integracionistas que recorren el continente, buscando conseguir ventajas comparativas en el mercado mundial para sus producciones paralelas.<sup>33</sup> Incluso algún autor como Antonio Casas, rememoraba viejas ideas iberoamericanistas pensando en la creación de una unión aduanera extendida hacia Iberoamérica como única forma de asegurar un amplio mercado de más de 150 millones de consumidores.<sup>34</sup>

La posibilidad de un estrechamiento de las economías peninsulares recibió en Portugal menor atención, encontrando sólo una referencia concreta a esta cuestión, la de Gonçalves Pereira en su obra de 1945 *Relações económicas luso-espanholas*, en la que proponía cinco caminos por los que dirigir el proyecto. El primero era el de las producciones paralelas, especialmente corcho, aceites y frutas, en los que era necesario establecer acuerdos de venta y distribución de zonas de influencia a fin de defender las posiciones comunes de oferta en el mercado internacional. El segundo se centraba en los productos complementarios, en los que le parecía ventajoso descubrir nuevos usos o aplicaciones a fin de alargar los mercados actuales y explorar las posibilidades de otros mercados potenciales. La tercera vía se refería a las producciones ultramarinas portuguesas, en las que importaba reaccionar en el sentido de colocar en España mayores cantidades de los grandes productos de exportación del África portuguesa y de especias. El cuarto grupo lo componían el transporte y las comunicaciones, en el que consideraba urgente crear una zona franca en el puerto de Lisboa y utilizar Macau como base de transacciones con el vasto mercado chino, de 640 millones de habitantes y en rápida expansión. Por fin, el último aspecto a considerar era proceder a integrar los estudios y trabajos en el campo de la cultura y la técnica, fundando organismos comunes, o cuanto menos articular de manera orgánica, efectiva y permanente las actividades de los ya existentes.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> RUIZ MORALES, J.M.: *La economía del bloque hispano-portugués*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1946.  
BARCELÓ, J.L.: "Aspectos fundamentales de la actual economía portuguesa". *Información Comercial Española*. nº 39, (1948), pp. 2-3

<sup>34</sup> *O Século*, 25.II.1954

<sup>35</sup> Recogido en *Diário Popular*, 12.VIII.1952

La atención oficial a estas ideas se había limitado a buscar una vía de cooperación para conseguir mayor coordinación entre unas economías en principio competitivas en el mercado mundial. Esta colaboración fructificó en la firma del Acuerdo de Cooperación Económica de 14 de julio de 1949 encaminado a impedir una concurrencia perjudicial entre los productos de ambos países de peso específico dentro del mercado mundial: corcho, conservas de pescado, resinosos, wolframio, frutas, cornezuelo de centeno y vinos. Se intentaba evitar los negativos efectos del paralelismo estructural de ambas economías en beneficio de una situación de colaboración en la regulación de cotizaciones y condiciones de venta.

Sin embargo, este acuerdo sólo tuvo un funcionamiento aceptable en lo referido al corcho, donde la concurrencia que se venía manifestando dejó de existir en beneficio de una efectiva regulación de los precios de exportación, siendo su incidencia inapreciable para el resto de productos. Fracaso también evidente en los intentos de buscar una solución conjunta a la grave carencia que sufrían ambas economías de materias primas y otras mercancías esenciales, a través de un acuerdo ventajoso basado en la concesión de preferencias mutuas en los abastecimientos de mercancías de las que uno de los dos países careciera y el otro tuviera excedentes exportables.<sup>36</sup>

La creación de la CEE reactivó esta vía hasta entonces escasamente desarrollada ya que, como no dejaba de advertir la prensa, las economías peninsulares podrían verse seriamente perjudicadas si quedaban al margen del nuevo conjunto continental. Por ello se hacía necesario abordar una estrategia de acomodación que podría consistir en extender la cooperación peninsular existente en los planos político y militar, al campo económico.

Dos meses después de la reunión de Ciudad Rodrigo entre Franco y Salazar, concretamente el 18 de septiembre, Pedro Gual Villalbí viajó a Portugal para negociar con Marcello Caetano la adopción de una postura conjunta en las relaciones con la Comunidad Europea, pidiendo a Laureano López Rodó que le acompañara ya que las excelentes relaciones de éste con Caetano podían facilitar las conversaciones.<sup>37</sup> No se pasó de una fase de intenciones y de un estudio preliminar. Todo lo más, fue la creación en España de una Comisión Interministerial para el estudio del mercado común ibérico,<sup>38</sup> sin que en Portugal llegara a constituirse órgano semejante, demostrando todo ello que las conversaciones celebradas durante la visita de Gual Villalbí, sin acompañarse de técnicos, habían girado en torno a principios muy genéricos.

La idea del mercado común ibérico tuvo en España una recepción mucho mayor que en Portugal, donde se enfrentaba con una objeción fundamental: la imposibilidad de aceptar una autoridad de carácter supranacional. Además, para los portugueses el mercado común ibérico exigía la

---

<sup>36</sup> MNE. P.2, A.52, M.27. *Relatório enviado ao Fundo de Fomento da exportação*. junho 1953

<sup>37</sup> LA PORTE, M<sup>a</sup>.T.: *op. cit.* p. 102

<sup>38</sup> MNE. P.2, A.6, M.520. *Tlgrama Embaixador a ministro*. Madrid, 16.I.1958

interconvertibilidad de las monedas, lo que no podía ser aceptado por la política mantenida de defensa a ultranza de una política de escudo fuerte y la imposibilidad de unirlo a una moneda débil como la española. Por tanto, sólo estaban dispuestos a considerar como indispensable una reorganización de sus relaciones comerciales, pero consideraban la creación de un mercado común ibérico algo prematuro y utópico y que sólo beneficiaría a España, al abrirle el mercado nacional y ultramarino sin contrapartidas evidentes y satisfactorias.

La tesis del mercado común ibérico fue en Portugal subsumida dentro del estudio de planificación de un área económica preferencial integrada por los dos estados ibéricos, Brasil y las naciones hispanoamericanas. Idea no sólo de raíz económica sino también política y geoestratégica, buscando un afianzamiento de las posiciones externas portuguesas y una base propia de inserción dentro de un área preferencial espiritual y económicamente afín, de acuerdo a la teoría política de la división del mundo en grandes bloques tan en boga en el salazarismo en esos momentos. Igualmente, se relacionaba con los estudios en curso en América Latina para establecer un mercado común en los moldes fijados por el Tratado de los Seis, donde se había admitido la hipótesis de asociar a Portugal y a España en una unión económica iberoamericana que tendría como objetivo primordial reforzar los lazos entre los países referidos. del mismo modo que tampoco debía desconocerse en este proyecto los esfuerzos desplegados por España a fin de participar en la OECE y poder de esta forma beneficiarse de los principios establecidos en el código de la liberación y del mecanismo de compensaciones y pagos multilaterales representados en la Unión Europea de Pagos.<sup>39</sup>

La idea de un bloque integrado por las comunidades luso-brasileña e hispánica fue expresada por Salazar en un amplio documento datado en 1953 en el que reflexionaba sobre las consecuencias para Portugal de la integración europea. Para el dictador luso, los Pirineos constituían un elemento geográfico de extraordinario relieve que permitiría a la península, frente a un hipotético éxito de la Europa comunitaria, no ser decisivamente influenciada por el peso de esta nueva organización. *“Por eso si la federación viniera a constituirse... puede visionarse la posibilidad de irse apretando más y más los lazos de Portugal con Brasil y España, y de España con las repúblicas de centro y sudamérica, de modo que un gran bloque iberoamericano fuera, al lado de la comunidad británica... un factor político de gran relieve por la población, la riqueza potencial o existente y la cultura occidental. Esta es una posibilidad que tendría la ventaja de no dejarnos apartar, ni a nosotros ni a otros, de lo que es más sagrado en nuestra formación y de bien seguro en nuestra historia”*.<sup>40</sup>

Cuatro años después, con motivo de un discurso ante la comisión ejecutiva de la *União Nacional*, Salazar volvió a esgrimir, ahora de forma pública, argumentos semejantes. Decía, en esta ocasión, que la comunidad luso-brasileña configurada por el Tratado de Amistad de 1953 al lado de la

---

<sup>39</sup> *Diário de Lisboa*, 28.VIII.1957

<sup>40</sup> MNE. PEA, 309. *Circular* 8. Lisboa, 9.IV.1953

comunidad británica y de la comunidad hispánica que se estructurara englobando las repúblicas de filiación española, podían llegar a ser tres de los mayores factores de orden y estabilidad de la política internacional.<sup>41</sup> Partiendo de esta idea, el *ministério dos Negócios Estrangeiros* preparó un informe relativo a las posibilidades de estrechamiento de las relaciones económicas con España y Brasil, llegando a la conclusión de que las características básicas de ambas corrientes comerciales contrariaban ese posible reforzamiento de lazos económicos, lo que impedía que se pudiera traducir en un mercado común ibérico, luso-brasileño o iberoamericano.

¿Cuales eran esas características negativas señaladas en el informe?. En primer lugar, el paralelismo de las economías. En el caso de España era un elemento insoslayable, ya que ambos países eran productores y exportadores de los mismos productos: vinos, piritas, wolframio, etc. Concurrían en los mismos mercados en una prueba más de su falta de complementariedad, condición esencial para un eventual estrechamiento de relaciones económicas. En el caso de Brasil, el paralelismo se acentuaba al tomar en consideración los productos de exportación de los territorios coloniales como el café. El segundo impedimento básico era la multiplicidad de cambios, más acentuada en el caso del cruceiro que de la peseta, después de las medidas adoptadas por el gobierno español de devaluación y ajuste de cambios. En consecuencia, al ser un factor esencial para la intensificación de los intercambios, también impedía absolutamente el establecimiento de un mercado común en el cual sería necesario una interconvertibilidad de las monedas nacionales, imposible de mantenerse esa multiplicidad de cambios existente.

La tercera característica negativa hacía referencia al débil volumen que representaba en el conjunto del comercio exterior de Portugal el intercambio comercial con España y con Brasil, con unos índices misérrimos sobre ese total: en torno al 1% para el período 1951-1956 en el caso español y de un 1,75% para igual período en el brasileño. En este último caso, el informe resaltaba con especial énfasis el papel desempeñado por las elevadas tarifas aduaneras existentes, que imposibilitaban la colocación de ciertos productos portugueses en el mercado brasileño. Por último, se señalaba la gran diversidad de situaciones económicas y financieras existentes entre los tres países. Tanto España como Brasil padecían una situación inflacionista de cierta gravedad que contrastaba con la estabilidad portuguesa. Igualmente la estabilidad financiera lusa podría verse seriamente dañada si se decidiera lanzarse súbitamente a ambiciosos planes de fortalecimiento de relaciones económicas. Peligro especialmente resaltable si ese ensamblaje fuera llevado al extremo de una integración económica. Por todas estas razones, concluía este informe, la posibilidad de un mercado común era prácticamente inviable, aunque no por ello debía obviarse cualquier oportunidad para intentar atenuar

---

<sup>41</sup> *Boletim Semanal do SNI*. nº 531. 6.VII.1957. *A Voz*, 6.VII.1957

los problemas antes señalados a través de todos los contactos y negociaciones que pudieran surgir tanto con España como con Brasil.<sup>42</sup>

Esta línea de engarzar a Portugal con España, Brasil e Hispanoamérica resultaba bastante contradictoria con esa constante política mantenida desde 1948 de luchar contra la política española de la Hispanidad y la inclusión de Brasil dentro de la misma. Más aún, cuando fue el argumento esgrimido por la delegación portuguesa al II Congreso de la Unión Latina celebrado en Madrid en mayo de 1954, para negarse a considerar la posibilidad, sugerida por Alberto Martín Artajo, de estudiar la formación de un posible bloque hispano-luso-americano definido de forma muy aproximada a lo que las reflexiones de Salazar parecían apuntar.

Estos proyectos no pasaron de meros esbozos primarios dejando de ser considerados después de la salida de Marcello Caetano del gobierno en el verano de 1958. El estudio de las posibilidades, o cuanto menos la idea de formación de un mercado común que tuviera a España y Portugal como principales protagonistas, fuera éste limitado a ambos estados o ampliado hacia las naciones iberoamericanas, acabó en la década de los sesenta sin haber conseguido siquiera un mero acuerdo de cooperación en producciones comunes, precios y mercados, como el firmado en 1949.

La idea de un Benelux ibérico volvió a reaparecer con Marcello Caetano en la presidencia del Consejo de Ministros de Portugal y Gregorio López Bravo en el ministerio de Asuntos Exteriores español, identificando áreas de cooperación económica y técnica en varios sectores, renovando formalmente el tratado de Amistad, ya que al no haberlo hecho desde 1958 estaba sujeto al régimen de renovación automática previsto en su artículo 5º, a través de un tercer Protocolo que, además de prever consultas políticas periódicas, ampliaba el campo de relación con varios acuerdos de carácter cultural, de cooperación científica y técnica, de cooperación económico-comercial y un acuerdo pesquero.

### ***3.2. Las posibilidades de asociación a la CEE***

El estudio de un posible mercado común ibérico no repercutió en que ambos gobiernos siguieran después una línea de actuación conjunta respecto a su política hacia la CEE, a pesar de adoptar presupuestos análogos: rechazo de principios supranacionales; evaluación de la Comunidad desde una perspectiva únicamente económica; y prevención desde el punto de vista político por las posibles influencias contaminantes de una Comunidad basada en principios democráticos y liberales. Además Portugal tenía una opción mucho más diáfana de participación a través de la línea británica que le conducía a la EFTA, lo que por otra parte le permitía salvaguardar posibles inconvenientes

---

<sup>42</sup> MNE. P.2, A.62, M.373. *Algumas reflexões sobre as possibilidades de estreitamento de relações económicas com a Espanha e Brasil*. Lisboa, 11.IX.1957

derivados de su configuración como país con colonias incorporadas con la consideración de provincias nacionales.

En la reunión ministerial de la EFTA de junio de 1961 se decidió iniciar los contactos bilaterales entre los miembros de la EFTA y la CEE. Siguiendo esta posibilidad, el gobierno del Reino Unido decidió solicitar, en agosto de 1961, el inicio de esas negociaciones para su eventual adhesión a la Comunidad. Del mismo modo, Noruega, Austria, Suecia y Suiza iniciaron conversaciones para determinar qué posibles contactos podían establecerse. Arrastrado por la actitud británica, sin poder obviar las propias necesidades de la economía nacional ya que el 80% de su comercio se realizaba con países europeos, el gobierno portugués comenzó a estudiar decididamente su posible adhesión al Mercado Común, aunque manteniendo siempre una posición de flexibilidad en cuanto a la fórmula de participación jurídica a proponer a la CEE, al existir razones especiales y específicas. Unas, de tipo económico, ya que era necesario acomodar, adoptando un régimen especial, las condiciones estructurales del país a las nuevas condiciones que imponía la CEE. Otras, de tipo político, ya que la inadecuación entre la naturaleza de los regímenes políticos de los países comunitarios y el portugués, imponía obvias precauciones a la hora de afrontar esa participación; igualmente, la propia opción ideológica imperante rechazaba la aceptación de organismos supranacionales. Por último, razones de índole territorial, ya que la estructura especial de la nación portuguesa, con territorios dispersos por varios continentes según la teoría de provincialización de las posesiones coloniales vigente, implicaba condiciones especiales al plantear este problema, pretendiendo que la hipotética adhesión se refiriera sólo a la metrópoli y no a los territorios ultramarinos.

Una posición expresada por el ministro *da Presidência* Correia de Oliveira, quien, en declaraciones a la prensa afirmaba que su país no había decidido aún sobre la forma de adhesión, aunque señaló que probablemente el Portugal metropolitano podría pedir la adhesión temporal a la Comunidad mientras se procedía a la integración económica del ultramar, solicitando posteriormente una adhesión permanente para todo el territorio económico portugués. Al tiempo, remarcaba que su objetivo era la integración y no la mera asociación.<sup>43</sup>

El 4 de junio de 1962, Portugal presentó ante el Consejo de la CEE la petición de apertura de negociaciones en las que se discutirían los términos de colaboración que podrían establecerse entre Portugal y la Comunidad en un futuro próximo. Fórmula imprecisa y conscientemente vaga, en cuanto a la relación que se pretendía establecer, ya que se utilizaban los términos cooperación y colaboración, que hacían pensar en una modalidad poco estrecha de relación; pero aludiendo, también, a la extensión a los países exteriores al Tratado de Roma de sus beneficios y obligaciones, que implicaba forzosamente una fórmula de adhesión.

---

<sup>43</sup> *Diário da Manhã*, 5.VIII.1961

Proceder que, en fin, no disipaba las serias dudas existentes entre la burocracia de la Comunidad sobre la grave dificultad que para la asociación de Portugal planteaba el hecho de que este país considerara a sus colonias africanas como provincias de ultramar. Aunque en el terreno de la teoría jurídica eran provincias como cualquier otra, esto no era sino una ficción jurídica, ya que la legislación aplicable a estos territorios africanos era totalmente diferente de la aplicable al Portugal continental, no existiendo libertad de circulación de personas y mercancías entre las partes, etc.

Aunque el estudio del caso portugués fue marcado para el 11 de febrero de 1963, ya en octubre de 1962 el director general *dos Negócios Económicos e Consulares* del *Palácio das Necessidades*, confirmaba al embajador español que la apertura de negociaciones de Portugal, así como la de cualquier otro miembro de la EFTA, no tendría lugar hasta que se llegara a un acuerdo con el Reino Unido. Esta posición de espera mereció un larguísimo comunicado del ministerio de la *Presidência* en el que su titular, Correia de Oliveira, repasaba toda la política seguida hacia las organizaciones europeas y marcaba las líneas generales que seguiría el país en un futuro inmediato. Partía el ministro de la idea básica de que la experiencia de tres años había sido suficiente como para comprobar la absoluta necesidad del país de participar en los movimientos de asociación económica desarrollados en Europa. Un juicio basado en tres factores fundamentales: las necesidades del comercio externo, que necesitaba un fuerte aumento de las exportaciones como forma de equilibrar una balanza comercial crecientemente deficitaria; las necesidades de la industria nacional, que enfrentada a la competencia podría afrontar un proceso de capitalización y redimensionamiento sobre bases que aseguraran su viabilidad; y, por fin, el imposible mantenimiento de la autarquía, tanto por las imprescindibles exportaciones para una economía de insuficiente mercado interior, como por las importaciones de bienes y capital, absolutamente indispensables para el propio desarrollo económico interno. Si bien admitía que lo ideal sería que ambos movimientos, -EFTA y CEE-, tendieran hacia la convergencia, expresaba que la dirección adoptada por Portugal en dirección a la EFTA le había permitido una serie de ventajas que, seguramente, le hubiera sido mucho más difícil de conseguir si hubieran optado desde el principio por el Mercado Común. Reconocía, sobre todo, los tres grandes problemas con los que Portugal se enfrentaba en sus negociaciones con la CEE: su peculiaridad geográfica, dada la irrenunciable defensa del principio de nación pluricontinental mantenido; las reticencias salazaristas a admitir la política supranacional comunitaria, así como las alusiones a la homogeneidad política que la Comunidad exigía; y, finalmente, las dificultades negociadoras en el capítulo agrícola, considerado esencial por Lisboa. En cualquier caso, admitía que la permanencia en la EFTA no era un camino cerrado, sino que su verdadera meta se dirigía a conseguir un acuerdo factible de asociación con la CEE.

Por fin, el estudio del caso portugués fue suspendido *sine die* cuando en enero de 1963, el veto francés hizo fracasar las negociaciones mantenidas con el gobierno británico. Al recomenzar las negociaciones con el Reino Unido después de la Conferencia de la Haya de 1969, el embajador portugués junto a las Comunidades, entregó un memorándum al presidente de la Comisión el 28 de mayo de 1970 en el que manifestaba su deseo de entrar en negociaciones con el objetivo de establecer los lazos más adecuados a los intereses de las dos partes. En 22 de julio de 1972 se firmó el acuerdo comercial entre Portugal y la CEE. En esa misma fecha, fue firmado un acuerdo entre Portugal y la CECA, acuerdo que se mantenía en la línea de tener a Portugal ligado a Europa en el plano económico, sin ningún compromiso de naturaleza política.