

ESPAÑA Y PORTUGAL

No es mero acaso, ni simple respeto a la cronología, ni al orden en que la nueva España ha firmado una serie de Convenios Internacionales, el hecho de que los primeros textos que se publiquen en estos CUADERNOS DE POLÍTICA INTERNACIONAL sean del Tratado de Amistad y No Agresión suscrito entre España y Portugal el 17 de marzo de 1939 y los de sus Protocolos Adicionales, de la misma fecha y de 20 de septiembre de 1948.

España y Portugal son dos países libres, soberanos e independientes que, colocados por Dios en un territorio europeo de características singulares, necesitan de su entendimiento, como pieza básica de la grandeza de cada uno de ellos y como hito fundamental de una mayor valoración del influjo externo de la Península.

Los dos países han tenido, como vecinos y hasta como hermanos, períodos de apartamiento y hasta de querrela, pero nada fundamental les separa y, por el contrario, todo lo que constituye la esencia de su propia nacionalidad diferente, les impulsa, por propio interés, a una estrecha y leal colaboración.

Es de observar que en los instantes en que España y Portugal pierden la noción de sus destinos, flaquean en sus empresas, y disminuyen en sus respectivos ímpetus nacionales, es precisamente en aquellos en que surge la desavenencia entre sus Gobiernos; y, con una concatenación, que resulta círculo vicioso, nuevamente, de ese alejamiento en su inteligencia, nacen nuevos factores que debilitan su estructura interna y la postura de ambos ante el mundo. La posición inhibitoria que en determinados períodos de sus historia aqueja a los pueblos español y lusitano parece alternativamente causa o consecuencia de un absurdo recelo a su vecino; cual si en él vieran el propulsor de la desgracia o de él temieran un incremento en la desdicha.

Por el contrario, cuando Portugal y España ascienden por los caminos de su gloria; cuando la efectividad de su misión histórica se confirma; cuando, separadamente, la voz de sus gobernantes es escuchada por el orbe; entonces España y Portugal se acercan, como corresponde a la comunidad de sus ideales, y una etapa fructífera de colaboración muestra al mundo que la conjunción de orientaciones políticas de la Península, respetando las características soberanas de cada pueblo, y la similitud de acción externa de los dos países, es factor indispensable para el establecimiento de una justa comunidad internacional.

Además, en la amistad de España y Portugal se observa otra característica, causa también del imperativo de esa cooperación. El concepto que España y Portugal tienen de la estructura de aquella *Communitas* difiere, en numerosos puntos, por desgracia, del que, con frecuencia, impera en la política exterior de otros países.

Los pueblos peninsulares, por su raíz católica, inspiran, a veces hasta de modo inconsciente o subconsciente, el tono de su convivencia exterior, en principios tomistas: singularmente, en aquella admirable distinción entre «persona» e «individuo» que van a reflejar en su concepto de la estructura de la comunidad internacional.

No es el «individuo nacional» —o la «Nación individuo»— el que se sumerge inánime y casi anónimo en una masa de Estados, sino la «persona» con todas sus características y derechos de ascendencia divina, la que va a llevar a aquella convivencia de naciones su propio espíritu, su propia raíz y sus propias iniciativas, como derivadas del postulado de la soberanía inalienable de los países.

Es decir, que mientras otros pueden admitir como norma de convivencia que lo que pudiéramos llamar «individuo estatal» —o nacional— someta su actuación a reglas globales que una *Communitas*, en que se disuelve, pueda imponerle, en cambio España y Portugal sostienen que «la persona estatal» —o nacional— posee características medulares que no puede perder por entrega propia ni por coacción ajena; características que debe reflejar con su espíritu propio, como emanado de esa esencia nacional, en toda su vida de relación con los demás países.

Ello se debe a que las simientes milagrosas del espíritu las conservan los pueblos español y portugués, y las reflejan sus gobernantes católicos en los respectivos períodos de grandeza, tal vez como ningún otro país en el mundo; abstracción hecha, naturalmente, de aquellos Estados que allende los mares mantienen viva la impronta hispano-lusitana de valores espirituales que, asimismo, informa la postura de cada una de esas «personas estatales» sucesoras en América de España y Portugal.

En relación con lo que vamos exponiendo, hay un fenómeno histórico poco estudiado, pero que salta a la vista de un observador imparcial; y es no sólo, como antes decimos, que a los períodos de colaboración entre España y Portugal corresponden épocas de mayor gloria de ambas naciones, sino, que, asimismo, esos tiempos de influjo luso-español coinciden con los de una mayor trascendencia internacional del Vaticano y con una mayor difusión y respeto a esos principios cristianos que deben presidir la convivencia internacional.

España y Portugal son un ejemplo, en esos períodos de conjugación de actuaciones, inspirándose en el ansia ilimitada de absoluto; en nuestra aspiración a Dios, que hace más fácil la solución de diferencias terrenas; en ese que pudiéramos llamar «anhelo de universalidad» —que ojalá se extendiera por el mundo—; produciendo que sobre las aspiraciones reducidas del momento se asiente un plano ideal en el que todas las reivindicaciones justas tienen cabida y en el que la pacífica colaboración internacional puede desenvolverse sin mengua de la lícita soberanía de los países.

España y Portugal, en ese «anhelo de universalidad», superan dificultades adjetivas, porque se basan en su propia cultura. Cultura que no es civilización, según ampliamente se reconoce, sino freno inteligente de apetitos; cultura que es algo más que aprovechamiento egoísta de la materia; cultura que en el campo internacional es deseo y propósito de que la cooperación entre los países se ajuste a normas inmutables de moral, de justicia y de amistoso acercamiento. Triunfa así lo específicamente espiritual, por nacional, sobre lo que de egoísta y turbio pueda tener la cooperación

internacional desprovista de esos principios cristianos y morales: y como ese tono, específicamente nacional, es, en Portugal y España, afán de justa y pacífica colaboración de las Naciones, con arreglo a principios teológicos, la amistad entre los dos países, cuando ambos conscientes de su personalidad soberana se abren lealmente al vecino, resulta fácil de plasmar en convenios, como el que hoy publican estos CUADERNOS con su Protocolo adicional.

De la amistad que ese Pacto consagra, surge, reforzando el sentimiento nacional, dentro de aquellos principios morales que antes exponemos, una nueva faceta del sentimiento popular respectivo: españoles y portugueses advierten que la grandeza de sus Patrias, tan queridas hasta el sacrificio, exige la colaboración; y, por ello, al lado del «españolismo» y el «lusitanismo», aparece lo que pudiéramos denominar «peninsularismo» —que ya apuntaba Sardinha— como expresión de solidaridad de los dos países ante los problemas del resto del mundo; por considerar que esa solidaridad, base de las respectivas grandezas busca precisamente el evitar que, separados, puedan España y Portugal encontrarse en situación desventajosa con respecto a Potencias de mayor irradiación política que cada una de ellas aisladamente.

No es nuevo, sin embargo, este sentimiento actual del «peninsularismo», aunque nuevo fuera su nombre si se aceptara; y si nos remontamos a los tratadistas clásicos de Derecho Internacional veremos que tanto Freitas como Vitoria conceptuaban indispensable ese anhelo de los dos pueblos, no sólo para su defensa, sino igualmente para conseguir que la comunidad internacional tuviera como base constitutiva unos principios de cristiana comprensión.

Desgraciadamente, en Westfalia triunfó una idea de «individualismo» contra la de «personalismo» que hubiera sido consagrada por España y Portugal. Se establecen hegemonías y políticas de apaciguamiento, que aun perduran, y frente a nuestro concepto de respeto a la «persona humana» —«persona estatal» en sus relaciones internacionales, como reflejo de las humanas que la constituyen— surge lo que más arriba denominábamos «individuo estatal», que si unas veces ejerce el mando, con arreglo a su voluntad libérrima y a sus apetitos, sin consideración a los derechos del resto, otras se sumerge en la masa anónima de Estados que dentro de una movediza comunidad internacional tiene que ajustar obligatoriamente sus actividades a votaciones de mayoría o a *quorum* de dos tercios.

Mas no es únicamente la característica ya señalada, de ser la amistad de Portugal y España fundamental para la grandeza de los dos países y para llevar al orden internacional un concepto cristiano de la convivencia, la que quizá hoy de modo más acuciante debiera interesar al mundo. España y Portugal, colocados en un extremo de Europa, puede y deben ser la «reserva de paz» que genialmente previera el ilustre estadista lusitano Dr. Oliveira Salazar.

Spengler, dentro de su nefando pesimismo europeo, ya atisbaba un rayo de esperanza en el ímpetu vital espiritualista de los dos pueblos peninsulares; y la última guerra mundial demostró que España y Portugal tenían capacidad suficiente de resistencia no sólo ante las presiones bélicas externas, por muy poderosas y apremiantes que fueren, sino, fundamentalmente, ante la acción corrosiva de postulados ideológicos que, de haberse expandido avasalladoramente por la península, hubiesen

sido el germen ineluctable de nuevas luchas al dar al traste, no sólo con la grandeza de España y Portugal, sino principalmente con este núcleo de reconstrucción ideológica que vivo y leal se mantiene aquende el Pirineo. Cabe esperar, con la mirada puesta en Dios, que nuestro «entendimiento» acabará siendo «entendido» en su proyección exacta y en su valor medular, por cuantos, en su tiempo, no advirtieron la trascendencia de los Convenios de amistad entre España y Portugal.

No es, por lo tanto, únicamente el Pacto que hoy se publica un ajuste circunstancial de mera defensa; es algo más, mucho más: es la confirmación de un postulado indestructible y cristiano de colaboración internacional que los dos países ofrecen al mundo, como ejemplo y norma para otras actuaciones, y como base de lo que puede ser una justa y futura *Communitas*.

Vemos así que el preámbulo del Tratado de Amistad dice en su párrafo tercero: «Convencidos de que todo cuanto contribuya a mantener y a asegurar la paz entre España y Portugal es factor importante de la paz de Europa»; y hoy esa frase podría ampliarse hasta «la paz del mundo», que sin la colaboración de España y Portugal mal puede establecerse.

A continuación, los dos países marcan su respeto por el principio *Pacta sunt servanda*, y declaran que «ninguna de las obligaciones hasta el presente contraídas por cada una... en relación con terceras Potencias, se oponen al desenvolvimiento de sus mutuas relaciones, ni están en contradicción con los propósitos y cláusulas de este Tratado, que no los altera».

Es decir, que España y Portugal no sólo proclaman su paz y sus principios, sino que declaran que no pretenden la exclusiva de la utilización, de la aplicación, o de la exégesis de aquellos principios; ya que estiman, que, como cada uno de los Convenios, que hayan podido concluir separadamente con otros países, está desde luego inspirado en ese mismo concepto de la «persona estatal» a que antes aludíamos, no hay inconveniente en que esos convenios distintos suscritos por España y Portugal con otras Potencias vengán a incorporarse en su esencia a una especie de Carta Magna futura de la comunidad internacional que reflejaría el sentimiento cristiano que hoy inspira las relaciones internacionales de los Gobiernos de Madrid y de Lisboa.

Y aun va más lejos la obsesión de mutuo respeto de esos Gobiernos al concluir el Tratado que publicamos: no sólo se obligan a esa consideración en el artículo 1.º de dicho Convenio, sino que establecen que no entrarán en pacto o alianza contra la otra Parte; y en cualquier Tratado que en el futuro se celebre habrán siempre de salvarse los compromisos contenidos en el de Lisboa de 17 de marzo de 1939. Y por si no fuera bastante declaración tan explícita de ese respeto a la «persona estatal», y al ejercicio de su soberanía como derecho inalienable, en el Protocolo adicional firmado en la misma fecha de 1939, los Gobiernos de Madrid y de Lisboa, «se obligan a concertarse acerca de los mejores medios de salvaguardar los intereses mutuos»; y como cualquiera de las Partes puede tomar la iniciativa para promover dicho «entendimiento», la libertad humana—reflejada en los Estados contratantes—obtiene consagración plena y publicidad total ante la faz del mundo.

Cabe advertir que si al redactarse el Tratado se empleó el término «entendimiento» en vez de utilizar el de colaboración, cooperación o algún otro, más o menos

similar, no fué por mero acaso. Entendimiento es sinónimo de inteligencia, de comprensión; y esta comprensión, basada en el respeto y en el ansia de un mundo mejor para mayor gloria de los firmantes, fué la que presidió las negociaciones que condujeron a la firma del documento que hoy se publica en estos CUADERNOS.

Con un plazo de vigencia de diez años, el Tratado de Lisboa de 1939 expiraba el año último; aunque no quisieron, sin embargo, España y Portugal dejar para el último instante la plena rehabilitación de su Acuerdo y su confirmación de modo explícito y terminante; que España y Portugal consideran, y así lo han declarado repetidamente sus Gobiernos, que el «entendimiento» entre los dos países es la piedra angular de su actividad externa.

Hasta ahí, el documento de 1939 y su Protocolo de 1940.

El 20 de septiembre de 1948, o sea seis meses antes de que terminase normalmente la validez del Tratado de 1939, se firma el segundo Protocolo Adicional, que asimismo publicamos. Este segundo Protocolo no se limita ya, como es costumbre entre las Potencias, a consagrar una prórroga, por otros diez años, del Pacto cuya expiración marcaba el 1949, sino que declara que aquel primer Tratado de Lisboa «se ha revelado durante su vigencia como valioso instrumento de colaboración peninsular y de actuación internacional de ambas naciones, conservando las disposiciones respectivas toda su actualidad». Y así es: aquellos principios de leal amistad entre España y Portugal, aquellas bases de efectiva cooperación internacional que ofrecimos al mundo, siguen demostrando la verdad de su esencia y siguen siendo ejemplo de lo que debe constituir la pacífica convivencia entre los países.

Gracias a Dios, aquel sentimiento y aquella orientación que hemos expuesto y fueron los que llevaron a la conclusión del Tratado de Lisboa están hoy perfectamente encarnados tanto en el Jefe del Estado español, como en el Mariscal Carmona y en el Doctor Salazar, conductores de la política exterior de los países respectivos.

El viaje oficial a Lisboa del Jefe del Estado español en el mes de octubre de 1949 vino a reiterar, ante todos los países, la firmeza de la postura soberana de España y Portugal; la unidad de acción de las dos Potencias en bien de su propia y gloriosa proyección histórica y de la construcción de un mundo mejor; y el que el Tratado que hoy publicamos conserva plenamente su eficacia, su vigencia y su ejemplaridad.

En el histórico discurso pronunciado por el Jefe del Estado español en el Palacio de Ajuda, en la noche del 22 de octubre último, se dice:

«España aspira a ser con Portugal el más decidido paladín de esa política pacificadora en un mundo que deberá restañar las heridas de la guerra más cruel que han conocido los siglos. Es de esperar que la omnipotencia de Dios no desoiga el ruego de estos pueblos, que ansían que en la tierra reine de una vez para siempre la paz verdadera. Pero mientras esa hora feliz no se aproxima y los pueblos vuelvan por el único camino de la paz, que es el de la verdad y el de la lealtad recíprocas, sigamos nosotros la línea hace diez años emprendida, con notorios éxitos fecundos, en Portugal y España, de caminar siguiendo nuestros propios caminos, por rutas independientes, con un rumbo paralelo y podríamos decir que con un destino común. Soberanos y autónomos detrás de sus fronteras, Portugal y España constituyen baluar-

te permanente de una civilización occidental que ha estado en trance de trágica extinción.»

Y en su respuesta, el Excmo. Sr. Mariscal Carmona, Jefe del Estado portugués, dice en varios párrafos:

«Si hay valores eternos, cuyo fin es regir los destinos de los hombres, no parece que éstos puedan conseguir la paz y la felicidad, sino en la medida en que los restauren y los obedezcan.» «En verdad, de uno y otro lado, se fué construyendo sobre la comunidad de fronteras, la afinidad de sangre y el paralelismo de cultura —realidades tan patentes que sólo por ceguera podían dejarse de ver—, una política de abierto entendimiento para los intereses comunes y, sino la misma línea de conducta, para el complejo de la política exterior, una casi idéntica, sin duda, frente al grande, al máximo problema de momento, que sigue siendo aún el de la subsistencia del espíritu europeo. Y en la defensa de lo que unos y otros reputamos como los mayores intereses de la civilización del Occidente. España y Portugal se encuentran la una al lado de la otra y confiadas en su razón.»

En esos párrafos transcritos está el mejor resumen de cuanto antecede y el mejor comentario a los textos que hoy publicamos.

JOSÉ SEBASTIÁN DE ERICE Y O'SHEA.

TRATADO DE AMISTAD Y NO AGRESION ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL

(Lisboa, 17 de marzo de 1939.)

Francisco Franco Bahamonde, Jefe del Estado español y Generalísimo de los Ejércitos españoles, y Antonio Oscar de Fragozo Carmona, Presidente de la República portuguesa.

Animados del deseo de consignar en solemne documento la sincera amistad entre España y Portugal basada en la comunidad de sentimientos y en los intereses derivados de realidades geográficas e históricas;

Deseosos también de rodear las buenas relaciones de los dos países y su mantenimiento de todas las garantías posibles;

Convencidos de que todo cuanto contribuya a mantener y asegurar la paz entre España y Portugal es factor importante de la paz de Europa;

Comprobando que ninguna de las obligaciones hasta el presente contraídas por cada una de las dos Partes en relación con terceras Potencias se opone al desenvolvimiento y estrechamiento de sus mutuas relaciones ni están en contradicción con los propósitos y cláusulas de este Tratado, que no las altera;

Deciden concluir el siguiente Tratado de Amistad y no Agresión, y para este fin nombran sus Plenipotenciarios, a saber:

Por el Jefe del Estado Español, el Excmo. Sr. D. Nicolás Franco Bahamonde, su Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en Lisboa.

Por el Presidente de la República portuguesa, el Excmo. Sr. Doctor Antonio de Oliveira Salazar, Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Negocios Extranjeros.

Artículo 1.º Las dos Partes Contratantes se obligan recíprocamente al absoluto respeto de sus fronteras y territorios y a no realizar ningún acto de agresión o de invasión contra la otra Parte.

Se considerará como violación a lo estipulado en este artículo todo acto de violencia contra la integridad o inviolabilidad de sus territorios; aún en el caso de que no vaya precedido de una declaración de guerra.

Artículo 2.º Las Altas Partes Contratantes se obligan a no prestar auxilio o asistencia al posible agresor o agresores de la otra Parte; y, señaladamente, no consentirán que del territorio de cada una de ellas sea dirigido cualquier agresión o ataque contra los territorios de la otra; así por tierra como por mar o por el aire.

Artículo 3.º Cada una de las Partes Contratantes se obliga a no entrar en pacto o alianza que se concierte contra la otra Parte o que tenga como fin la agresión contra su respectivo territorio.

Artículo 4.º Cualquier pacto o tratado de alianza que en el futuro se celebre entre una de las Partes Contratantes y terceros Estados, salvará siempre los compromisos contenidos en este Tratado.

Artículo 5.º El presente Tratado estará en vigor durante diez años, y se considerará tácitamente prorrogado mientras no fuere denunciado con seis meses de antelación por una de las Partes.

Artículo 6.º Este Tratado será ratificado y entrará en vigor a partir de la fecha de cambio de ratificaciones, que será efectuado en el más breve plazo posible.

Hecho por duplicado en Lisboa, a diecisiete de marzo de mil novecientos treinta y nueve, en dos textos, español y portugués, los cuales tendrán los dos idéntico valor.

PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO DE AMISTAD Y NO AGRESION ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL

(Lisboa, 29 de julio de 1940.)

Considerando los vivos sentimientos de solidaridad y de estrecha amistad entre las dos naciones de la Península Ibérica, para dar cada vez mayor eficacia al Tratado vigente de Amistad y no Agresión entre Portugal y España, y con el fin de regular siempre sus procedimientos dentro del espíritu del mismo Tratado, los Gobiernos portugués y español acuerdan, y por este Protocolo se obligan a concertarse entre sí acerca de los mejores medios de salvaguardar, en cuanto sea posible, los intereses mutuos, siempre que se prevean o verifiquen hechos que por su naturaleza puedan comprometer la inviolabilidad de los respectivos territorios metropolitanos o constituir peligro para la seguridad o independencia de una u otra de las dos Partes.

Cualquiera de las dos Partes puede tomar la iniciativa de promover dicho entendimiento cuando se verifique o se tenga como probable un hecho de la naturaleza de los comprendidos en el párrafo primero de este Protocolo.

Este Protocolo tiene la misma validez que el Tratado de Amistad y no Agresión, al cual queda anejo, sean cuales fueren los tratados, convenios u obligaciones que tengan con terceros Estados las Partes contratantes, las cuales igualmente declaran que nada en ellos se opone a lo que en este Acuerdo queda estipulado.

Este Protocolo, que no necesita de ratificación, entra en vigor en la fecha de su firma.

Hecho en Lisboa en doble ejemplar en portugués y español, que tendrán la misma validez, a veintinueve de julio de mil novecientos cuarenta.

SEGUNDO PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO DE AMISTAD Y NO AGRESION ENTRE LOS GOBIERNOS DE ESPAÑA Y PORTUGAL

(Lisboa, 20 de septiembre de 1948.)

Considerando que el Tratado de Amistad y no Agresión y su Protocolo Adicional, celebrados entre los Gobiernos de España y de Portugal, terminan su vigencia normal en treinta de marzo de mil novecientos cuarenta y nueve, pudiendo después de aquella fecha ser denunciados con seis meses de antelación;

Considerando la ventaja de que las relaciones entre ambos países, independientemente de los sentimientos de recíproca amistad, continúen asentándose sobre una base estable, contractualmente definida;

Considerando que los referidos Tratado y Protocolo se han revelado durante su vigencia como valiosos instrumentos de colaboración peninsular y de actuación internacional de ambas naciones y conservan sus respectivas disposiciones toda su actualidad;

Los Gobiernos español y portugués acuerdan y por este Protocolo se obligan a considerar válido por un nuevo período de diez años, a partir del treinta de marzo de mil novecientos cuarenta y nueve, el Tratado de Amistad y no Agresión de diecisiete de marzo de mil novecientos treinta y nueve, y su Protocolo Adicional de veintinueve de junio de mil novecientos cuarenta, observándose lo prescrito en uno y en otro texto como si se tratase del período inicial de su respectiva vigencia.

Este Segundo Protocolo queda igualmente anejo al Tratado de Amistad y no Agresión, del que se considera parte integrante, y no necesita ratificación.

Hecho en Lisboa en dos ejemplares en español y en portugués, que tendrán la misma validez. el veinte de septiembre de mil novecientos cuarenta y ocho.





