

NEUTRALIDAD COLABORANTE (*)

1. El mundo entró en el siglo xx de nuestra era cristiana lleno de un recelo que los hechos, en este medio siglo ya transcurrido, confirmaron amplia y repetidamente. En estas pocas décadas, y entre dos guerras mundiales, Europa occidental perdió su posición directora del mundo; desaparecieron los Imperios tradicionales; quinientos millones de hombres sometidos a un esquema colonial, vieron modificada su situación política por el anti-colonialismo; al mismo tiempo, en el período de 1945 a 1955, ochocientos millones de personas pasaron a vivir bajo el régimen comunista. La domesticación de la energía atómica marcó definitivamente a esta época como época de la tecnología. Súbitamente, todo el mundo se encontró en comunicación, tomando conciencia de su unidad. Dejó de haber regiones, pueblos, gobiernos o acontecimientos indiferentes para el resto de la humanidad. Los grandes sistemas del pensamiento son excedidos por los hechos. Los marxistas creen que la época es de inevitable triunfo de un socialismo que fue definido para una coyuntura completamente distinta de la actual; Spengler, como fue observado, nos vio entre la desilusión del pasado y la falta de esperanza en el futuro, a través de la desesperación, del aniquilamiento; unos,

(*) Estas notas sirvieron para la discusión en el Seminario Internacional para Diplomáticos, realizado en Salzburgo del 30 de junio a 12 de agosto de 1967. El Seminario versaba sobre el tema general *Neutralidad y no-alineamiento*, participando en él el profesor LEO MATES (*Neutrality and non-alignment in Europe*); Monseñor GEROLAMO PRICIONE (*La présence du Saint Siège comme facteur de paix dans la communauté Internationale*); MICHEL HABIB-DELONCLE (*Indépendance et neutralité*); profesor W. M. KHVOSTOV (*L'URSS et les problèmes de la sécurité européenne*); UTIKESRADET H. BLIX (*Neutrality, non-alignment and membership in International Organizations*); CHANDRA SHEKHER JHA (*The policy of non-alignment in a changing World*); MONCI SLIM (*Neutralité et non-alignment*); profesor F. T. WAHLEN (*Origin and tenets of Swiss neutrality*); PETER KIRK (*Security Problems in Central Europe*), además del autor.

como Hans Kihn, creen distinguir un conflicto frontal entre la tolerancia, el compromiso, la objetividad, el racionalismo y el individualismo occidentales por un lado, y por otro, el autoritarismo, la fuerza, el fanatismo, la violencia orientales, recordando la vieja distinción de Aristóteles; otros, como Chardin, sacan del hecho de la unificación del mundo la lección de convergencia del género humano para las altas tareas¹. Escribió este último: «Unificación, tecnificación, racionalización creciente de la tierra humana. Creo que sería necesario cerrar los ojos ante el espectáculo del mundo, para imaginar que podríamos escapar a cualquiera de las tres corrientes de fondo. Pero me apresuro a añadir que sería preciso ser insensible a lo que llamaría inmediatamente “la excelencia” del Universo, para asustarse o rebelarse ante lo que sería radicalmente falso considerar como un humillante atentado contra nuestra libertad».

2. Esta unificación del mundo, que se procesa a un ritmo que parece rebasar la capacidad de una racionalización teórica, rebasa también, y muy evidentemente, todos los conceptos operacionales a que se recurría antes, con tranquilidad, para entender la fenomenología política. Incluso algunos de los gigantes del panorama internacional de la mitad del siglo pasado, especialmente Wilson y Lenin, o Roosevelt y Gandhi, tuvieron que utilizar una conceptuología que no encuentra ya correspondencia en los hechos. Doctrinaron frente a un panorama que desapareció.

Al mismo tiempo que la complejidad de los fenómenos desafía la capacidad de los filósofos para volverlos a conducir a la unidad, las necesidades cotidianas exigen cada vez una más rápida y copiosa acción de los órganos responsables por el poder político: No es de suponer que la capacidad de los políticos para comprender la totalidad del proceso sea mayor que la de los pensadores. Pero lo que los políticos no pueden evitar es la dramática necesidad de escoger a cada momento entre opciones todas contingentes y falibles.

En este campo de acción en que transcurre la vida política, convendría destacar quizá, para un entendimiento más fácil de nuestro tema, algunos datos evidentes y fundamentales. En primer lugar, se nos ocurre subrayar

¹ LOUIS L. SNYDER: *The World in the Twentieth Century*, New Jersey s. d.; HANS KOHN: *The Twentieth Century: Midway Account of the Western World*, New York, 1949; TEILHARD DE CHARDIN: *L'avenir de l'Homme*, París, 1959.

que *al mismo tiempo que el mundo se define progresivamente como una unidad técnica, económica y sociológicamente, también se multiplican los centros de decisión dotados de espontaneidad*. Sólo aparentemente existe contradicción entre ambos hechos. Podría parecer que el desarrollo de la unidad del mundo debería implicar una reducción de los centros aptos para tomar decisiones eficaces. Mas lo cierto es que tal unidad del mundo resulta en gran parte de una multiplicación de nuevas formas de relación, inexistentes en el pasado, y que por ello exigen la creación de nuevos centros de decisión, de coordinación, de información o de simple consejo. Centros de decisión nuevos, no todos correspondientes a los viejos conceptos de Estado y de poder político, algunos inconfundiblemente situados en el dominio de la vida privada. Pero en ambos casos, ya se trate de centros situados en el campo de las relaciones entre los poderes políticos, ya se trate de centros situados en el dominio de las relaciones privadas, siempre se trata de un fenómeno que se traduce en la *marcha hacia la unidad del mundo*, en la *multiplicación de las relaciones internacionales* y en la *proliferación de los centros de decisión*. Quizá convenga explicar un poco cada uno de estos elementos que acabamos de referir.

Por un lado, la unidad del mundo significa una tal interdependencia entre todos los fenómenos que interesan al género humano, que se puede afirmar estar en efectivo la *socialización del mundo*. Una socialización que es interdependencia en todos los problemas donde la decisión humana tenga un papel que desempeñar: el hambre, la explosión demográfica, la domesticación de la energía atómica, la paz, son indivisibles. Sucede también que no sólo por la aparición de nuevas formas de relación, sino también por la multiplicación de los centros autónomos de decisión—que en gran parte son función de dicha multiplicación—las decisiones a tomar varían en la calidad y en la cantidad. El ejemplo de Portugal puede ser elocuente a tal respecto, por lo que repetiremos consideraciones que ya tuvimos ocasión de proferir ².

Uno de los hechos de mayor relieve y proyección en el futuro de nuestro país, verificado en los últimos veinte años, fue la redefinición integral de sus fronteras físicas, económicas e ideológicas. Ni siquiera en donde se mantuvo la llamada política puede afirmarse que la relación de fronteras es la misma, en vista de que se alteró completamente el cuadro de referencias que cada poder político tiene, bien la necesidad, bien el deber de atender. España,

² *La función convergente de la cultura portuguesa*, Río de Janeiro, 1966.

Africa del Sur, China, con quienes nos encontramos en contigüidad geográfica, no son las mismas de los años 40. Y no son las mismas tan sólo porque su estructura interna eventualmente se modificó o porque su margen de espontaneidad se llenó con nuevos proyectos, nuevos rumbos y nuevas metas; también no son las mismas porque una amplísima faja de problemas que las afectan, en cuya solución pretenden participar o cuyas consecuencias deben sufrir, está definida por la espontaneidad de los otros, sin contribución propia. Esto también es cierto en cuanto a nosotros mismos, con la diferencia de que poseemos un factor de multiplicación que apenas se encuentra igualmente en algunas pocas grandes potencias, factor ése que es la dispersión de las fronteras geográficas por una multiplicidad de latitudes. La multitud de centros de decisión, más o menos autónomos, correspondiendo más o menos también al concepto tradicional de Estado, implica, naturalmente, el desarrollo en flecha del cuadro de problemas al que todos deben dar respuesta, y un fenómeno de acomodación de intereses que no se puede dejar de traducir en gran inquietud mundial. Las relaciones de los países, o más rigurosamente de todos los centros de decisión con autonomía política, obedecen a una ley de complejidad creciente que, a medida que aumentan las independencias torna más severas y minuciosas las interdependencias. Las posibilidades de desacuerdos de relieve son cada vez mayores, y en contrapartida, los procedimientos a disposición de los interesados para la definición de acuerdos son cada día más complejos y difíciles de aplicar. Esto sucede así en aquellos países cuyas fronteras geográficas se mantuvieron sin cambio de identidad de los poderes contiguos, pero no parece necesario demostrar que la complejidad se aumenta en relación a los países que, como el nuestro, fueron vecinos de todas las mudanzas. El simple fenómeno, inevitable, de la contigüidad geográfica, multiplicó por un factor impresionante el número de fronteras de centros de decisión con los cuales estamos obligados a tener relaciones. Durante la última gran guerra teníamos apenas como vecinos geográficos a seis centros autónomos de decisión (España, Francia, Bélgica, Comunidad Británica, Holanda y China), y tan sólo uno de ellos no obedecía al mismo sistema cultural por no ser europeo, lo que significaba la posibilidad de referir las conductas y los problemas comunes a una escala común de medida, esto es, un derecho internacional y una tradición diplomática que eran patrimonio de todos. Después, transcurridos veinte años, sólo en Europa teníamos por vecino a un país integrado en el mismo sistema cultural y por todo el mundo los centros de decisión no sólo dejaron de ser europeos, sino

que se multiplicaron. La situación del mundo es tan confusa que el problema no es de simple contabilidad, pero puede decirse que en este momento somos vecinos, en lo que respecta a continuidad geográfica, de cerca de doce poderes políticos, poderes que será mejor no enumerar para que nadie parezca olvidado. Sin embargo, lo cierto es que ninguno de ellos se dejará olvidar, y que la red cada vez más apretada de las interdependencias busca soluciones a la luz de conceptos culturales que no tuvieron reflejo en el derecho internacional en función del cual desarrollamos nuestra legítima definición de país responsable. Tal es, no obstante, uno de los aspectos de este hecho nuevo que es la redefinición de las fronteras portuguesas, el que mejor sirve de ejemplo por ser el más evidente, visto su inmediata expresión en los mapas. Pero no es ciertamente el único importante, pese a su espectacular manifestación en los casos de violación de la frontera por el terrorismo. Más allá de eso, y con las calculables repercusiones duraderas en el futuro, la redefinición de las solidaridades económicas, por iniciativa ajena, implica nuevas formas de vecindad que influenciarán nuestro panorama socio-económico, los planes de desarrollo y la propia evolución demográfica. Un campo, además, en donde la iniciativa ajena que nos afecta no es apenas de origen político o estatal, porque no puede ni debe ignorarse la importancia internacional que tiene en Occidente la iniciativa privada, muy compleja, maleable, estudiosa, perseverante, competidora muchas veces del poder político, supletoria con frecuencia, oída casi siempre, influyente y, por regla, cooperante. Desaparecen las fronteras culturales, cuyo relieve político era diminuto cuando su expresión pasaba por una capital europea soberana, pero que hoy se manifiestan de forma directa y con la preocupación y el prejuicio de la originalidad. Añádanse las fronteras espirituales, para las cuales la afortunada inspiración de Juan XXIII llamó la atención. Finalmente, y apenas para no alargar la enumeración de las facetas de este problema mayor de nuestro tiempo, repárese en la redefinición de las fronteras ideológicas que desde Bandung (1955) a La Habana (1966), en un plazo de diez años, parece estar consiguiendo establecer, por vía política, la buscada tensión dialéctica entre las sociedades industrializadas y las agrarias, relegando a un segundo plano las coincidencias, semejanzas y solidaridades históricas, culturales y religiosos. El número de países considerados independientes, y todos con suficiente autonomía para suscitar problemas particulares, ascendió a más del centenar, siendo necesario sumarle las organizaciones supranacionales, internacionales, de Estados y de pueblos, de movimientos legítimos y de movimientos clandestinos, todo ello

en casi todos los dominios de relación que puedan identificarse. Este panorama, con el cual nos enfrentamos, es también el mismo panorama con el que se enfrentan todos los centros autónomos de decisión del mundo, viejos y nuevos, políticos o sencillamente económicos, culturales, espirituales. Esto significa que las relaciones transcurren entre entidades que procuran, cada una de ellas, su propia redefinición. Y no es de extrañar que la cantidad de relaciones en que todos están envueltos venga a alcanzar un punto crítico en el que la calidad se modifique. El punto crítico que de cuando en cuando aflora en la discusión de problemas, como son, por ejemplo, la cuestión de la Europa de las Patrias y el Mercado Común, el escudo atómico de Occidente y la fuerza multilateral, el Estado nacional y los grandes espacios.

Procurando sintetizar esta evolución, hemos hablado de la *ley de la complejidad creciente de la vida internacional*, pretendiendo significar que *la marcha hacia la unidad viene acompañada de una multiplicación progresiva, cuantitativa y cualitativa, de las relaciones entre los centros de decisión, centros políticos y centros de orden privado.*

3. Creemos que estas consideraciones constituyen una introducción necesaria al entendimiento del tema que nos fue atribuido, llamado neutralidad colaborante, de la cual el caso portugués fue paradigma histórico en la última gran guerra. Suponemos que esa actitud, considerada nueva, sólo podrá ganar significado si fuere relacionada con la naturaleza multicontinental de Portugal por una parte y por la otra con la convergencia del mundo hacia la unidad.

En lo que se refiere al primer aspecto, el de la naturaleza multicontinental de Portugal, conviene subrayar que se trata de una forma que asumió el Estado desde el siglo xv. Y asumió tal forma al mismo tiempo que determinaba activamente la marcha hacia la unidad del mundo, al provocar el encuentro y la mezcla entre el Oriente y Occidente, entre las tierras y gentes conocidas y las tierras y gentes de nuevo encontradas. Sencillamente, ese largo proceso de integración mundial, en el que lentamente vinieron a participar otros poderes, transcurrió mientras tanto en términos a que la coyuntura política portuguesa no corresponde siempre a los mismos esquemas y definición en todas las latitudes. Un caso que fue también el de España. Y que había de ser más tarde, de forma más atenuada, el de Inglaterra. Y que ciertamente podrá ser hoy el indicado para otros países con responsabilidad en otras latitudes desencontradas. Pero es un caso que fue

ante todo el de la situación portuguesa, con manifestaciones históricas espaciadas, aunque muy significativas. Recordaremos tan sólo, a título de ejemplo, la coyuntura relacionada con el fin de la monarquía dualista de Portugal y España, en 1640. Entonces fue absolutamente necesario, en relación con los mismos poderes políticos, tener paz en unos lugares y guerra en otros, porque las zonas geográficas se definían con suficiente autonomía e incomunicabilidad³. Tampoco sería difícil encontrar antecedentes de esta necesaria pluralidad de actitudes durante el período napoleónico, cuando la corte portuguesa se estableció en el Brasil por decisión del rey Don João VI, verdadero patriarca de la nacionalidad brasileña. Esta pluralidad de actitudes no se puede filiar en un maquiavelismo moral sistemático; por el contrario, debe buscar entenderse en relación a la falta de comunicabilidad de las regiones. La socialización del mundo, su interdependencia y marcha hacia la unidad, no habían alcanzado el desarrollo suficiente para que tal pluralidad de actitudes pudiese ser contemplada desde un punto de vista conceptual unitario. Cuando llegamos a la segunda guerra mundial, entonces esa socialización se había desenvuelto en términos de un poder multicontinental llevado a una pluralidad de actitudes, no en función de las circunstancias regionales, sino en función de la unidad del mundo, o, si fuere juzgado preferible, de la balanza mundial de poderes. La diferencia del punto de vista es fundamental. Una débil socialización del mundo encaminó muchas veces poderes multicontinentales hacia actitudes regionales divergentes por exigencia de las circunstancias de cada zona, teniendo cada zona poca o ninguna comunicación con las demás. Pero el desenvolvimiento de la ley de complejidad creciente en las relaciones internacionales, socializando al mundo en el sentido que ya quedó apuntado, encaminó sucesivamente hacia una pluralidad de actitudes que es una función, más de la unidad del mundo que de las divergencias regionales. La última gran guerra marcó el punto crítico de la evolución de la coyuntura portuguesa, en la cual fue necesario definir los criterios de la eventual pluralidad de soluciones exigidas por la dispersión geográfica del Estado en función de la real unidad del mundo a que se estaba llegando. La subida a nivel planetario del fenómeno político, claramente consumada entonces, caracterizaría el punto crítico a que nos referimos.

³ CONDE DE ERICEIRA: *História de Portugal Restaurado*, Porto, Librería Civilização Editora, 1945-1946, 4 vols.. "Biblioteca Histórica. Serie Regia".

Los comentarios que haremos a continuación no serán ni una dialéctica definida en función de las objeciones que mereció la política seguida, ni una apologética de los motivos que la inspiraron. Se trata tan sólo, y creo que por primera vez, de un intento de comprensión general dentro de la problemática de nuestro tiempo. Ahora bien, en esta orientación, pensamos que ayudaremos a comprender lo que seguidamente se intenta explicar, anticipando que a nuestro juicio el fenómeno de la neutralidad colaborante debe ser puesto en conexión con dos acontecimientos fundamentales: la guerra civil de España y el neutralismo posterior a la segunda guerra mundial. Las propias autoridades portuguesas, al decidir publicar la documentación que interesa a este problema, fijaron el período que va de 1936 a 1947, comprendiendo, por tanto, toda la materia de la referida guerra civil. Se anuncia para muy en breve el VI volumen de dicha colección (*Dez anos de política externa, 1936-1947*, editada por el Ministerio de Negocios Extranjeros), que justamente enfocará el problema de la neutralidad colaborante. Mas creemos que los documentos publicados permiten ya fijar las ideas generales que constituyen el modesto objetivo de este primer ensayo.

4. La fuente que nos ofrece primero importancia para la definición de este problema son los discursos del profesor Oliveira Salazar, que también ejerció las funciones de ministro de Negocios Extranjeros en los períodos críticos de la guerra civil de España y de la segunda guerra mundial. Los principales documentos—no todos en forma de discurso—se encuentran en los volúmenes III y IV de sus *Discursos e notas políticas*, que corresponden, respectivamente, a los períodos de 1938-1943 y de 1943-1950. Para que esta exposición no sea inútilmente pesada, citaremos apenas algunos trechos significativos. Recurriremos después a los documentos ya publicados en la aludida colección, editada por el Ministerio de Negocios Extranjeros bajo el título genérico de *Dez anos de política externa*.

Citaremos, pues, en primer lugar, un párrafo de un discurso del profesor Salazar titulado *Realizaciones de la política interna. Problemas de la política externa*, en donde dijo lo siguiente en 1938: «Conforme a lo que nos daba la observación de los hechos, en 1935 nuestra actividad internacional era ya definida con las palabras siguientes, a cuyo sentido nos hemos mantenido fieles: “Se siente que la línea tradicional de nuestra política externa, coincidiendo con los verdaderos intereses de la patria portuguesa, consiste en no envolvernos, si puede ser, en los desórdenes europeos, en man-

tener la amistad peninsular, en desarrollar las posibilidades de nuestro poderío atlántico”»⁴.

Estas premisas fundamentales deben ser consideradas como un todo funcional, cuyos elementos fueron puestos en evidencia y ejecutados con dinamismo, uno a uno, conforme las circunstancias, pero sin olvidar nunca su ligazón estructural: *la posición ante la guerra civil de España, la actitud durante la segunda guerra mundial, la redefinición de la Comunidad Luso-Brasileña*, son aspectos inseparables de la actitud definida, entre otros, en aquel pequeño párrafo. Mas por otro lado, estas premisas, que funcionalmente dependen unas de las otras, sólo pueden ser entendidas teniendo siempre presente que fueron enunciadas para definir la posición de un país multicontinental, organizado sobre la base del principio de la unidad política. Este principio predominaba ya en aquellos períodos anteriores en que las circunstancias obligaron a definir políticas diferenciadas conforme a la coyuntura de cada región. Fue incluso una regla maestra del Estado desde el comienzo de la expansión. Se trató, por consiguiente, no de adaptar la estructura del Estado a un mundo socializado, sino de definir los valores instrumentales que deberían ser observados por la acción política para conservar incólume la regla de unidad política. Una integridad política que se consideró función de una Europa cristiana, dinámica, creadora de valores, fuente de orientación política del mundo, Europa, que por otra parte se consideraría disminuida con el cambio de signo de la ideología orientadora de los Estados peninsulares, o, como más tarde se pondría de manifiesto, con su disminución territorial.

En lo que respecta a la guerra civil española, el punto de vista adverso al de la actitud portuguesa se encuentra expresado, por ejemplo, en el testimonio hecho por el representante de la U. R. S. S., Kagan, a la *Comisión de no intervención* el 7 de octubre de 1936. Decía lo siguiente: «En las notas dirigidas en 15 de septiembre a los Gobiernos de Portugal, Alemania e Italia, el Gobierno español protestó contra la ayuda continua de equipamientos militares dada por aquellos países a los rebeldes españoles»⁵. Pero el Gobierno portugués, por medio de su primer ministro, hacía este análisis de la situación

⁴ Pronunciado en la sesión de clausura de la I Legislatura de la Asamblea Nacional, el 28 de abril de 1938. In *Discursos*, cit., III vol., 2.^a ed., p. 78.

⁵ In *Soviet Documents on Foreign Policy 1917-1941*. Vol. III, 1935-1941. Issued under the auspices of the Royal Institute of International Affairs. Oxford University Press, 1953, página 211.

en 22 de mayo de 1939 ante la Asamblea Nacional: «En todos los campos donde era libre nuestra acción, ayudamos en lo que pudimos al nacionalismo español y a la civilización cristiana, directamente amenazados por doctrinas y regímenes que sólo los que andan a la búsqueda de desilusiones esperan convertir o tornar inofensivas. Manteniéndonos firmes nosotros mismos contra los asaltos organizados aquí dentro; garantizando la seguridad y tranquilidad de la frontera; enfrentando por todas partes la incomprensión y ceguera de Europa (en donde la España nacional contaba con tan pocas amistades); arrostrando malas voluntades, amenazas y peligros; unas veces acompañados, algunas otras solos y guiados apenas por un más-exacto conocimiento de las situaciones y una más clara visión de los intereses de la Europa occidental, que pretendíamos defender a través de todo; sin cansancios, desánimo ni cálculo, fuimos desde la primera hora lo que deberíamos haber sido: amigos fieles de España, y en el fondo peninsulares. Gastamos esfuerzos, perdimos vidas, corrimos riesgos, compartimos sufrimientos. Y no tenemos nada que pedir ni cuentas que presentar: vencimos, eso es todo»⁶. Este párrafo, que puede ser corroborado por otros muchos, aclara un punto muy importante de la definición de principios, solidariamente enunciados, que ya referimos como expresión del fenómeno de la neutralidad cooperante que va desde la guerra de España al neutralismo anticolonialista actualmente en acción. Un dato fundamental de esa definición es que la inevitable vecindad con España marca el postulado de que la buena o mala vecindad afecta a los dos países, irremediablemente independientes y solidarios. Esto ya es suficiente para explicar que a ninguno de los dos países le será permitido, por la naturaleza de las cosas, desinteresarse de lo que ocurre en el otro, o ignorar y no valorar la repercusión que cualesquiera acontecimientos podrán tener en sus intereses privados y en sus intereses comunes. También se torna evidente que, formando parte de la definición de la actitud del Estado la intención de no dejarse envolver en los desórdenes europeos, tampoco renuncia al derecho de juzgar libremente los intereses de Europa y de adoptar la posición que le parezca más idónea para servir dichos intereses. Por eso precisamente, en la enumeración de los motivos que explicaron la actitud durante la guerra civil española, no falta nunca la afirmación de que por otro camino los intereses de Europa estarían mal servidos. En la coyuntura de entonces, y usando una terminología que sólo recientemente cobró actualidad, *se optaba por una*

⁶ In *Discursos*, cit., III vol., p. 148.

Europa de las patrias contra una Europa subordinada a un directorio o a un Estado director. Como posteriormente los hechos habrían de tornar más evidente aún, Europa fue entendida como una *convergencia de misiones nacionales, considerándose que la preservación de cada misión nacional sirve el interés de todos.*

5. Esta concepción, que los documentos y los hechos no muestran ser adversaria de la cooperación, pero que los documentos y los hechos muestran ser adversaria de la subordinación, es siempre función de la naturaleza multi-continental del país y de su carácter unitario. Al proclamarse europeo, el Estado se afirma como participante de la convergencia de misiones nacionales europeas, reivindica su espontaneidad de juzgar y de reaccionar frente a esos intereses, pero ante todo y siempre sin admitir la alteración de su estructura. Es conforme la historia lo definió cómo se presenta el país para ejercer su autonomía europea. De este modo al parecer debe ser entendido otro de los tres elementos de la actitud referida como fundamental, y que es la alianza con Inglaterra. Ello parece evidente, porque *es menos Inglaterra que el mar* lo que se presenta como elemento fundamental de la política en examen. El mar es elemento indispensable en la estructura de un Estado multicontinental, camino que no puede ser cerrado, ruta que necesita de seguridad. Elemento que no es tan sólo de relieve nacional, sino de relieve europeo. Diría el primer ministro en 25 de julio de 1949, después de haber formulado él mismo la pregunta de si la adhesión a la N. A. T. O. no sería contraria a la política externa tradicional: «El desplazamiento del centro de gravedad de la política mundial hacia el Oeste, verificado a continuación de la primera gran guerra, no sólo trajo a los Estados Unidos al primer plano de dicha política, sino que aumentó el valor y los riesgos del Atlántico, de cuya seguridad pasaron a depender casi exclusivamente Europa, Africa y América. En tales condiciones, el apoyo de los Estados Unidos se hizo necesario para la seguridad de los países a orillas del Atlántico Norte, en la misma medida en que las posiciones atlánticas pasaron a ser necesarias a la defensa nacional»⁷. Sin embargo, así como en los antecedentes de la guerra la variable evidencia había sido la necesidad de precaver las condiciones de convivencia pacífica de la Península, ahora, durante la segunda guerra mundial, la variable que va a ser puesta de relieve es la alianza con Inglaterra. Entre muchos documentos significativos se puede citar la declaración hecha en los Comunes en 27 de mayo de 1939

⁷ "Portugal en el Pacto del Atlántico", in *Discursos*, vol. IV, 1943-1950, 2.^a ed., p. 413.

por el Gobierno británico, refiriéndose a la declaración, entonces reciente, del Gobierno portugués: «La reciente declaración... de que la vieja alianza entre nuestros dos países continuaba siendo uno de los principios inmutables de la política portuguesa, fue recibida con la mayor satisfacción por el Gobierno de Su Majestad, así como por la nación en general. Por su parte, el Gobierno de Su Majestad reafirma sin dudas su determinación de cumplir sus constantes obligaciones en esta alianza, que continuará siendo un potente instrumento al servicio de la paz mundial»⁸. Por aquel tiempo y en los Estados Unidos, que estaban a punto de asumir responsabilidades mundiales, la prensa, siempre tan crítica, destacaba en general la importancia de la posición portuguesa. Se citaba como significativo el siguiente comentario de 1939: «En el presente estado de confusión en que se halla Europa, el pequeño Portugal está influenciando los acontecimientos más fuertemente que en cualquier otra ocasión desde la época en que florecieron sus exploraciones y su Imperio»⁹. La importancia de la alianza, como veremos, debe inscribirse al parecer en el concepto de neutralidad colaborante que creemos comenzó a dibujarse con la política seguida en la guerra de España. La alianza es un dato fundamental de la coyuntura, pero será juzgada en función de los intereses de Europa con la misma independencia reclamada ante el conflicto español. Una independencia que acepta como postulado que la integridad multicontinental portuguesa interesa a la Europa en que se participa. No involucrarse en los desórdenes europeos significa servir un concepto de orden europeo con autonomía de juicio. En una fórmula breve quizá se pueda decir que se busca mantener una libertad sin compromiso, con el fin de estar siempre apto para tomar partido. Que esto haya sido siempre posible de conseguir ya es otro problema, pero aquí sólo nos cuidamos de definir las líneas orientadoras de la acción, documentadas en un pequeño volumen editado en 1946 por el Ministerio de Negocios Extranjeros y titulado *Documentos relativos a los acuerdos entre Portugal, Inglaterra y los Estados Unidos de América para la concesión de facilidades en las Azores durante la guerra de 1939-1945* (Lisboa, Imprenta Nacional de Lisboa, 1946). Ese volumen documenta la actitud final de un proceso cuyo comienzo puede encontrarse definido en el siguiente párrafo de la *Declaración* hecha por el doctor Salazar a la Asamblea Nacional en 9 de octubre de 1939, y que dice:

⁸ In *Dez Anos de Política Externa*, cit., vol. II, p. 380.

⁹ Ob. cit., p. 235.

«Mientras tanto, Europa era azotada por la guerra que la invasión de Polonia por las tropas alemanas extendió a Francia y a casi todo el Imperio británico.

Alemania nos comunicó que se encontraba en disposición de respetar la integridad de Portugal y de sus posesiones ultramarinas en caso de neutralidad; Inglaterra nada pidió en nombre de la alianza y amistad seculares que nos obligara a entrar en el conflicto; nosotros no teníamos en él, aparte de los intereses que nos solidarizan con todos los demás como miembros de la comunidad europea e hijos de su civilización, un interés propio y directo por defender. El Gobierno podía manifestar así al país la deliberación y la esperanza de mantener en paz al pueblo portugués, excepto si la dignidad, los intereses o nuestros deberes nos obligasen a abandonarla. En todo caso, no quedaríamos a bien con nuestra conciencia si—amigos que no vuelven la cara ante la adversidad ajena—no reafirmásemos en aquel grave momento nuestros sentimientos de amistad y toda nuestra fidelidad a la alianza inglesa. La Cámara sabe cómo apreció y consideró Inglaterra, favorablemente, la declaración del Gobierno: la actitud adoptada era, en efecto, la que mejor correspondía a la defensa de los intereses comunes de las dos naciones.

Se comprende fácilmente que en cortas horas fuese posible marcar posiciones de tal gravedad, porque ellas eran tan sólo la consecuencia lógica de unos principios expuestos, de conceptos asentados, de situaciones definidas hace mucho tiempo. Estaban sobre todo dentro de la línea de las declaraciones que el pasado mayo tuve el honor de hacer a la Asamblea Nacional: deber de europeos era, en verdad, no sujetar con ánimo leve todo Europa a catastrófica revisión, sino crear, consolidar en caso de conflicto, zonas de paz, entre las cuales la de la Península tiene decisivo valor. La declaración de neutralidad de España, aparte de los esfuerzos empleados por el generalísimo Franco para la localización de la guerra, es el complemento de esa política y una de sus mejores garantías.

La situación persiste, pues, tal como la definimos. Y no creo oportuno para con ella hacer en este momento y sobre la guerra en Europa ni historia, ni crítica, ni vaticinios. Mas, si silencio todo lo que podría decir, nada, en cambio, deseo retirar de lo que he pensado y dicho»¹⁰.

Ante esta crisis, de nuevo se afirma la participación del país en el pro-

¹⁰ «Europa en guerra. Repercusión en los problemas nacionales», in *Discursos*, cit., III vol., 2.ª ed., pp. 181-182.

ceso europeo, reservándose la autonomía de juicio y de decisión sobre las formas de acción consideradas útiles, posibles y oportunas; se afirma la integridad unitaria del país como fundamental dentro de la estructura y concepción europeas que se aceptan; se resalta, al ponerla en evidencia, el relieve de la alianza inglesa, la importancia del mar para la definición, conservación y defensa de los intereses considerados legítimos. Una vez más se procura huir a los desórdenes europeos para servir libremente a una determinada concepción de Europa y de orden europeo. Y éste es el núcleo de la actitud que puede llamarse neutralidad colaborante. El primer ministro habría de decir en 18 de mayo de 1945, dirigiéndose a la Asamblea Nacional: «Para Inglaterra, el primer servicio prestado fue exactamente nuestra neutralidad: en la política, entre las naciones, así como entre los hombres públicos, a veces es un gran favor permanecer quieto, siempre que se esté atento y fiel. No puede ser negado que un interés positivo de nación aliada fue el de no meternos en el conflicto ni el de aumentar con actos de impremeditada devoción sus dificultades, con tal de que velásemos por nuestra propia seguridad y respondiéramos por la seguridad de nuestras posiciones en el Atlántico. Cuando la situación estratégica mudó tan por completo los datos del problema que una posición distinta era posible sin grandes riesgos, ya el tiempo había consolidado de tal modo la situación inicial que, a falta de grandes intereses—y todos estaban debidamente guardados—sentimientos de decoro, de dignidad, de humanidad, se oponían a cualquier mudanza.

Y ni era necesario, desde el aspecto del funcionalismo de la alianza o del juego de nuestras amistades, en vista de que no participamos nunca y por lo que se les podría referir, del concepto de una neutralidad egoísta o estéril. La guarda activa de las posiciones-clave del Atlántico, la concesión de bases en las Azores, con muchos otros servicios anexos y también recíprocos, la mayor y mejor parte de nuestra economía al servicio de los aliados, el apoyo financiero, los transportes marítimos más allá del Atlántico, hicieron de esta neutralidad una neutralidad colaborante (presento el adjetivo como traduciendo la realidad, sea cual fuere la dificultad de los internacionalistas en proceder a la clasificación)»¹¹.

Fue en este párrafo donde apareció la expresión que procuraba exponer el concepto operacional al que se subordinaba la acción política. Al que se subordinaba desde la guerra de España, sin expresa formulación, como parece

¹¹ "Portugal, la guerra y la paz", in *Discursos*, IV vol., 2.^a ed., pp. 104-105.

hoy claro al aproximar todos los hechos, incluido el anticolonialismo, al que seguidamente nos vamos a referir. Sería conveniente hacer pasar la marcha hacia la socialización del mundo por un regionalismo en el que el espacio europeo debería, dentro del entendimiento que cabe en este concepto de neutralidad colaborante, preservar su vocación universalista, sin limitación geográfica precisa. En ese tiempo, la alianza inglesa era un pequeño factor alrededor del cual este problema mayor se comenzaba a definir. Pero rápidamente se tornó claro, bien al conceder las facilidades en las Azores—lo que es de conocimiento general—, bien al enfrentar las necesidades de seguridad occidental posteriores a la guerra y con expresión en la N. A. T. O., que era el mar el factor que estaba en causa e interesaba simultáneamente a la integridad del todo occidental y del todo portugués. En la nota del Gobierno inglés, transmitida al Gobierno portugués por el embajador R. H. Campbell, en 16 de junio de 1943, el mar aparecía como causa principal de la petición de facilidades y de la invocación de la alianza, así como más tarde habría de dar nombre al propio sistema de la organización occidental, N. A. T. O. La nota decía: «Hay, sin embargo, otro factor en la situación general de la guerra que está suscitando la más seria consideración por parte del Gobierno de Su Majestad. La campaña submarina alemana evolucionó hasta el punto de impedir seriamente el pleno desarrollo de las fuerzas de las Naciones Unidas en el campo de batalla»¹².

La definición de una colaboración diseñada para determinada zona geográfica, dando origen a una política diferenciada para el resto del territorio nacional, tenía como novedad la de ser función de un conflicto mundial, aunque no era, cual dijimos, novedad para un país con responsabilidades mundiales procedentes de su particular estructura dispersiva. Esta maleabilidad necesaria, por ser resultante de la naturaleza de las cosas, tenía ejemplos vivos en el pasado y tiene un evidéntísimo ejemplo en el presente. Basta considerar el caso de Macao para comprender inmediatamente cómo la falta de simetría, la no identidad de políticas conforme a las zonas, es un elemento natural de esta política llamada neutralidad colaborante. Es un pluralismo de respuestas para un pluralismo de desafíos, pero todas unificadas por el objetivo de asegurar la integridad del Estado, que así procura asegurar su capacidad de ejercer la misión, también europea, que le pertenece. El pluralismo del mundo interdependiente y socializado hacia donde se camina, se

¹² In *Documentos relativos a los acuerdos*, etc., p. 7.

creo que únicamente podrá ser servido con utilidad por un Estado que sea él propio ejemplo de convergencia socializante de tierras, de gentes y de culturas.

6. Finalmente, la neutralidad colaborante habría de tornar evidentísimo su núcleo central—que es el de la integridad multicontinental del país—ante el colonialismo posterior a la segunda guerra mundial. Clásicamente se hablaba de neutralidad para definir la posición de un país que, frente a un conflicto internacional, decide no participar de forma alguna en dicho conflicto. Es cierto que el Estado neutral presta tradicionalmente un difícil servicio a la comunidad internacional. El primer ministro decía, en 28 de mayo de 1940: «Nosotros hemos proseguido sin descanso la política de la paz y podido conciliar ésta, merced a las circunstancias y a muchos esfuerzos, con nuestros deberes y nuestros mejores intereses. El prestigio que conseguimos, las amistades que creamos o podemos estrechar, nos han servido para mantener alejada de nosotros la guerra, pero esta actitud o política no nació de un sentimiento puramente interesado o cómodo, que en ningún caso estuviéramos dispuestos a sacrificar. Creemos que la guerra es un mal, incluso cuando es una necesidad, pero sabemos que hay otros males mayores para los pueblos, pues los hay que exceden la muerte y la miseria: son su deshonra y aniquilamiento. Creo, en todo caso, que en el estado convulso de Europa es una alta merced de la Providencia el que se mantengan algunas zonas exentas del flagelo de la guerra, porque por más osada que pueda parecer la afirmación, es precisamente con estas reservas de paz con las que en gran parte se habrá de construir la paz futura.»

Mas la neutralidad clásica, ya permanente, ya limitada a un conflicto determinado, no incluye la participación activa en la construcción o preservación de un orden nuevo o viejo, con autonomía de juicio y de forma de intervención, que conduce eventualmente a una pluralidad de actitudes conforme a las zonas geográficas y a la naturaleza de los intereses en causa. La neutralidad clásica implica el alejamiento del desorden, sin que esa actitud sea acompañada de una participación activa en la defensa de un orden libremente escogido. La neutralidad colaborante no se entiende sin este último elemento, que transfigura la neutralidad de pasiva en activa. La crisis anticolonialista y su subproducto, que es el neutralismo, tornaron eso más claro que antes. ¿En qué se tradujo de hecho el neutralismo proclamado hoy por jefes de los Estados, tan impropiaamente llamados del tercer mundo? Inscrito,

NEUTRALIDAD COLABORANTE

como la neutralidad clásica, en el cuadro de una competición mundial, procura crear un bloque que se aleja del desorden de las grandes potencias, y, por tanto, de Occidente, proclamándose tal bloque ajeno a los conflictos eventuales en que dicho desorden se traduzca. Mas tal bloque, al alejarse de ese desorden eventual o efectivo, no lo hace para defender cierta concepción de orden que también interesa al Occidente que fue director del mundo; antes al contrario, siguiendo una línea de color que identifica ampliamente el neutralismo con el racismo, recusa por entero el orden tradicional, y no apenas el orden tradicional político, sino sobre todo y además el orden jurídico internacional. Considera que tal orden fue establecido sin su participación y desea transformarlo en función de los nuevos intereses que va definiendo. Pero el neutralismo no renuncia a la guerra como instrumento necesario de afirmación de la soberanía, ya se trate de guerra llamada anticolonial, ya se trate de subversión y de guerrillas, ya se trate de guerra dentro del propio tercer mundo con recursos a los medios clásicos de combatir¹³. Ahora bien, este neutralismo quizá se pueda considerar la forma negativa de la neutralidad colaborante. Y esto porque la neutralidad colaborante se considera heredera y continuadora de cierta concepción europea de orden en el mundo, se aleja del desorden de las grandes potencias con el objetivo de preservar y servir a aquel orden, y no rehuye la lucha cuando las nuevas tendencias atacan su concepción de estar en el mundo y de cooperar con el mundo. Después de finalizar la última gran guerra, la neutralidad colaborante se desarrolló en términos de alejarse de la política de retroceso que fueron adoptando las patrias europeas en relación a sus posiciones ultramarinas; se negó a acompañar la desmovilización ideológica de Occidente; recusó la negociación sobre la integridad multicontinental del Estado. Hizo la guerra en todos los sitios donde el neutralismo recurrió a la fuerza. Adoptando tal conducta, no dejó de proclamar reiteradamente que estaba sirviendo una cierta concepción europea del mundo. Y tan importante le pareció para la defensa de dicha concepción el carácter multicontinental del Estado, que la variable internacional puesta en evidencia fue la estructuración de la Comunidad Luso-Brasileña, cuyos instrumentos de ejecución están a punto de ser ratificados. En lugar de un retroceso en la concepción multicontinental y multicultural del Estado, fue una decidida ten-

¹³ *Neutralism and nonalignment*, The Johns Hopkins University, New York, 1962; DAVID MORRISON: *The URSS and Africa*, Oxford University Press, 1964; *Pan-Africanism reconsidered*, University of California Press, 1962.

tativa de volver a anudar lazos más o menos quebrados, políticamente, en los comienzos del siglo XIX¹⁴.

7. Pretendiendo sintetizar el concepto operacional de neutralidad colaborante, que parece ser el instrumento orientador del Estado entre la guerra civil de España y el anticolonialismo contemporáneo, quizá se pudiese decir lo siguiente: se trata de una actitud de neutralidad ante los desórdenes de Occidente, ante la eventual guerra civil de la cristiandad; pero se trata, al mismo tiempo, de una activa intervención en el sentido de defender, desarrollar y consolidar una cierta concepción europea de estar en el mundo, no recusando la guerra cuando esa concepción está en peligro. La defensa de tal concepción parte del postulado de las misiones nacionales convergentes, reclamando para eso una autonomía de juicio que no acepta ni un directorio, ni un Estado director, regionales o mundiales.

ADRIANO MOREIRA.

¹⁴ Véase ADRIANO MOREIRA: "Aspectos negativos de la imagen recíproca de Portugal-Brasil", in *Estudos Políticos e Sociais*, vol. V (1967), núm. I, pp. 5-23.