

REVISTA DE HISTÓRIA DAS IDEIAS 16

DO ESTADO NOVO AO 25 DE ABRIL



INSTITUTO DE HISTÓRIA E TEORIA DAS IDEIAS
FACULDADE DE LETRAS

COIMBRA 1994

AS GUERRAS DE ÁFRICA E A MUDANÇA NOS APOIOS INTERNACIONAIS DE PORTUGAL

1. *O problema*

Portugal tem a peculiar característica de ter sido a primeira e a última potencia europeia com um império africano, na época moderna. O império africano português nasce em 1415 e termina em 1975, um longo intervalo de 560 anos. Se nos lembrarmos que falamos de um pequeno país, com recursos demográficos, económicos, técnicos e militares relativamente reduzidos, então esta "peculiar característica" assume foros de verdadeiro enigma histórico, que se torna necessário tentar decifrar.

É impossível dar uma explicação única e simples para um fenómeno tão complexo, que se prolonga por 560 anos, assume muitas formas e consegue sobreviver à mudança de vários sistemas mundiais e a múltiplas conjunturas internas. Há, no entanto, algumas constantes de grande importância ao longo destes mais de cinco séculos.

Duas, em particular, tem de ser sublinhadas: o império português em África forma-se e desenvolve-se sempre em consonância com os princípios da ética e direito internacional, tal como eram consagrados em cada época e aceita a sua permanente e inevitável actualização; Portugal, nos vários sistemas internacionais, conseguiu sempre arranjar um conjunto de apoios que lhe deu a força suficiente para manter o império contra *

* Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

ambições externas. Podemos igualmente constatar que, em cada época, o factor fundamental para manter o império não foi a relação de forças "interna", ou seja, os meios de assegurar a aceitação da ligação imperial pelas populações locais; o factor fundamental em cada época foi a relação de forças "externa", ou seja, os meios de fazer a comunidade internacional aceitar o império português.

Por outras palavras, o império português formou-se e dependeu sempre de uma conjuntura internacional favorável à sua manutenção, só assim se compreendendo que um país de poder relativo tão reduzido tivesse um dos maiores impérios. As conjunturas particulares que o permitiram variaram muito. Vão desde a ausência de interesse efectivo dos grandes poderes — como aconteceu na formação do Iº sistema mundial —, ao aproveitamento das rivalidades no centro do sistema por um poder de segunda ordem que se alia a um dos grandes como acontece no 2º e 3º sistema mundial — ou ao interesse de um ou mais dos grandes poderes na manutenção do império português numa posição subordinada — o que caracteriza sobretudo a época contemporânea.

O fenómeno imperial sempre teve grande importância na política interna portuguesa. Todos os regimes e governos dos dois últimos séculos o sabiam. Nenhum duvidava que a mais pequena cedência neste campo representava a sua queda com uma condenação generalizada, do mesmo modo que todas as oposições sabiam que as críticas mais eficazes eram as acusações de "abandono do império". Esta realidade acentuou-se depois da perda do Brasil, seguida por uma longa crise interna de dezenas de anos, marcada por guerras civis, golpes militares e intervenções armadas estrangeiras. A "redescoberta" do fenómeno imperial na segunda metade do século XIX é o remédio para um orgulho nacional profundamente ferido pela perda da importância e peso internacional do país. Há uma unanimidade política no apoio ao "novo Brasil em África" na época contemporânea, da qual partilham miguelistas e anarco-sindicalistas, monárquicos e republicanos, socialistas e integralistas. Pode-se dizer que até meados dos anos sessenta, já bem avançadas as guerras de África, nenhuma força política portuguesa representativa criticou a ideia de manter a presença ultramarina.

As várias crises importantes do império — e muitas houve — surgem justamente quando Portugal se adapta tarde ou mal —

e, por vezes, tarde e mal — às mudanças no sistema internacional. A afirmação é verdadeira quer em relação às mudanças nos princípios éticos e jurídicos consagrados pela comunidade internacional, quer em relação aos ajustamentos na inserção do país numa relação de forças suficiente para os fins em vista. Foi o caso, por exemplo, da Conferência de Berlim seguida da crise do ultimatum¹⁾: Portugal adaptou-se com atraso à mudança das "regras do jogo" do sistema internacional e, em seguida, agravou a situação com uma leitura incorrecta da evolução da relação de forças geral e local, que o levou a afastar-se da aliança inglesa. O resultado foi a perda de uma parte do império teórico e, talvez mais importante, a forma traumática que revestiu, com efeitos indeléveis na política interna e na mentalidade nacional. Verificou-se o que era já evidente de um ponto de vista teórico: Portugal, como um pequeno poder, não tem os meios para alterar ou condicionar significativamente a evolução do sistema internacional. Quando a mudança no sistema é significativa, um estado fraco como Portugal tem de se adaptar a ela, voluntariamente ou não, e quanto mais demorar pior será.

No entanto, nas crises anteriores a 1960, mais tarde ou mais cedo, o país acabou por fazer suas as novas regras do jogo, rever as políticas até aí seguidas nos pontos importantes e adaptar o "seu" fenómeno imperial às realidades. Os erros de política externa e os atrasos na inovação são especialmente graves para os pequenos poderes, que têm uma margem de manobra e uma capacidade de recuo muito reduzida. Mesmo assim, no caso de Portugal, a capacidade de recuo era tal que os vários períodos de adaptação tardia puderam ser recuperados e o fenómeno imperial perpetuado, numa realidade cada vez mais reduzida em termos geográficos teóricos, mas numa dimensão relativa sempre importante.

2. Os movimentos de auto-determinação no pós-guerra

Neste aspecto, a última das crises do império é diferente de todas as outras, pelo simples motivo que é a única onde não são feitas as adaptações necessárias a tempo. Ela começa a desenhar-se

¹⁾ O Esta crise é estudada pelo autor em *Lourenço Marques e a Política Externa Portuguesa*, Lisboa, Ed. Cosmo, 1991.

logo a seguir à segunda guerra, quando a primeira fase do movimento das autonomias se faz sentir com força no continente asiático.

As principais potências imperiais percebem que não podem resistir frontalmente a este movimento. A Inglaterra e a Holanda são as primeiras a adaptarem-se aos novos tempos, com a concessão da independência à Transjordânia, ao sub-contidente indiano e à Indonésia. A França segue uma política diferente na Indochina e, devido à anormal força dos comunistas nessa zona e à institucionalização do sistema internacional da "guerra fria", consegue mesmo o apoio militar indirecto dos EUA e da quase totalidade da Europa ocidental, numa guerra que se prolonga por vários anos. Como se sabe, o resultado final é a derrota da França, mais política que militar, e a independência da Indochina em condições especialmente favoráveis aos comunistas. Quase ao mesmo tempo, a Inglaterra prova na Península da Malásia que é possível conter e derrotar o avanço comunista, desde que não se permita que o seu movimento se confunda com a aspiração das antigas colónias à auto-determinação.

No começo dos anos cinquenta, está terminada a primeira grande fase do movimento das autonomias moderno, com a independência de quase todas as antigas colónias da Ásia. Segue-se a segunda, que se faz sentir na zona árabe do continente africano. Mais uma vez, a França procura resistir a este movimento pela força das armas e falha na longa guerra da Argélia, apesar de ser um teatro de operações muito perto da metrópole e haver uma significativa implantação de colonos europeus na zona desde há várias gerações.

A terceira e última fase do movimento das autonomias começa no fim dos anos cinquenta, abarcando agora a África sub-saariana. Os grandes poderes europeus já tinham aprendido a lição. A França, a Inglaterra e a Bélgica, seguem os "ventos da história" — na consagrada expressão do Primeiro Ministro inglês MacMillan — e concedem a independência às ex-colónias, sempre que sentem não poder evitar o conflito. Em fins de 1960, a maior parte da África sub-saariana é independente, em condições que permitem no essencial às potências europeias manter muito da sua influência cultural, política e económica.

Portugal é a excepção. O movimento das autonomias é condenado por Lisboa desde o primeiro momento, identificado com

o comunismo e o enfraquecimento e "cerco" do ocidente. Tal facto está na base de dois fenómenos que serão essenciais na génese do 25 de Abril: os treze anos de guerras de África; a mudança dos tradicionais apoios internacionais de Portugal, tal como se definiram depois de 1945, no sistema internacional da "guerra fria" ou da rivalidade bipolar. O que vamos tentar fazer neste pequeno artigo, é somente examinar por alto a evolução deste último aspecto.

3. Portugal e o novo sistema internacional

Com o fim da 2ª Guerra nasce um sistema internacional de rivalidade bipolar, onde a Inglaterra e as potências europeias têm um papel secundário, perante os novos gigantes. A rivalidade bipolar é global, o que significa que subordina a si os conflitos regionais e se exerce a todos os níveis. Criam-se rapidamente dois blocos de alianças que, em 1948, se enfrentam na chamada "guerra fria". Portugal adapta-se tardia e incompletamente à mudança. Durante muito tempo acredita que o poder inglês se vai manter e que, à sua volta, renasce rapidamente a Europa. A Europa em que se pensa não tem nada a ver com o movimento das comunidades, com o Tratado de Roma ou com o novo surto das democracias, tudo desenvolvimentos a que Portugal vira as costas. Pelo contrário, os dirigentes portugueses encaram a Península como um baluarte dos "verdadeiros" valores ocidentais, recusam a democratização e não participam em qualquer organismo internacional que represente uma diluição dos direitos soberanos. Por detrás desta atitude, há a ideia de que o país é pequeno e os reduzidos recursos só lhe permitem uma adaptação lenta, gradual e limitada. Há igualmente a ideia de que a única maneira de superar a real fraqueza relativa é pelo aproveitamento do império. Quando Lisboa fala da Europa, está a pensar no continente imperial dos anos trinta. Por esse motivo, as menções à Europa são, em regra, seguidas da defesa dos seus laços "indissolúveis" à África, seu "prolongamento natural"(2).

(2) Salazar repetiria esta tese com várias variantes em público e em privado. Por exemplo, quando fala com o americano Bonbright, a 17 de Março de 1955, explica que a Europa é indefensável sem a África e que teme que o comunismo, sem fazer um ataque frontal, desenvolva um movimento de flanco para minar

Portugal coloca até muito tarde fortes reservas a uma relação bilateral mais estreita com os EUA. Procura, numa primeira fase, que os contactos com os EUA passem pela aliança inglesa — ao contrário do que acontece com a Espanha. É o império que justifica esta política. Teme-se a posição dos EUA sobre as colónias europeias e receia-se que Washington encoraje os movimentos autonomistas, como aconteceu na Arábia, na Índia, em Marrocos e noutros pontos, onde os EUA ganharam influência durante a 2ª Guerra. Sabe-se igualmente que, no mínimo, Portugal não vai encontrar nos EUA o tradicional apoio que a Inglaterra dava para a manutenção do império. Por esse motivo, Lisboa não quer desenvolver as relações num plano bilateral. Prefere que estas decorram num plano multilateral, com um envolvimento da Inglaterra, onde se espera encontrar uma maior compreensão para a política imperial.

É esta a razão porque Portugal evita assinar um acordo de defesa bilateral com os EUA durante muito tempo, defendendo que não existe o "enquadramento político" para tal e procurando sempre a cobertura da aliança inglesa. É preciso esperar até 1949-50, com a guerra fria avançada, para que Lisboa se convença de que a posição dos EUA sobre os impérios mudou e que não é de temer que venham desse lado fortes estímulos ao movimento autonomista nos próximos anos. Só então, se estabelecem laços de defesa bilaterais com os EUA, pelo acordo de 1951, através dos quais se cedem bases nos Açores. No entanto, mesmo este acordo é colocado no enquadramento político de uma instituição multilateral — a NATO — evitando-se um acordo bilateral puro, como o que os EUA assinam com a Espanha.

O movimento nacionalista é o grande problema da administração portuguesa. A pressão faz-se sentir logo desde 1947, quando a União Indiana independente reclama Goa, Damão e Diu. Pouco depois, a independência da Indonésia e a guerra civil na China provocam receios sobre Timor e Macau. A posição de Lisboa é clara e irredutível: o império é parte integrante de Portugal e não

os impérios. Esta é a tese básica defendida à exaustão junto dos países da NATO depois de 1955: a luta em África não é contra o nacionalismo, mas sim contra o comunismo; é Moscovo que conduz um inteligente envolvimento estratégico no continente africano, sem que os EUA e o ocidente o percebam. Relato da conversa entre Oliveira Salazar e Bonbright feito pelo State Department, NA.753.00/3-2755.

se deve fomentar nenhum tipo de autonomia, seja ela branca, mista ou negra, conservadora, liberal ou comunista, total ou parcial, imediata ou a prazo. O caminho é justamente o contrário: reforçar a todo o custo os laços de interdependência, sobretudo no campo económico e aumentar a colonização branca.

4. *As dificuldades iniciais (1949-1956)*

A política portuguesa é defensiva. O seu sucesso depende de três factores: a evolução da posição da comunidade internacional sobre o fenómeno colonial; o apoio dos aliados, especialmente dos EUA, que se tornaram o grande parceiro no campo da defesa depois de 1951; os recursos próprios desviados para o império e as políticas a que obedece a sua aplicação. Vamos examinar por alto somente os dois primeiros.

A comunidade internacional dirige críticas crescentes à manutenção de colónias, sendo especialmente fortes as que partem das Nações Unidas⁽³⁾. Portugal responde através de modificações formais — como sejam passar a chamar províncias ultramarinas às colónias — e reais: legislação mais humanitária, campanhas junto da opinião pública internacional, dentro do que os limitados meios financeiros permitem e, sobretudo, uma nova política económica e social para o império. A mera existência de uma crescente pressão internacional a partir de 1947, e a modificação das regras aceites neste campo, obrigam a tentar fomentar a aproximação com novos aliados, quando se reconhece que a eficácia da aliança inglesa está muito reduzida. Os EUA são essenciais na primeira metade dos anos cinquenta, quando muitos responsáveis portugueses encaram uma nova guerra como provável.

A aproximação inicial com os EUA neste campo é bem sucedida, o que se deve à evolução mais geral da estratégia

⁽³⁾ Mesmo antes da entrada de Portugal na organização, vários países fazem críticas públicas à manutenção do império. Em 1953, por exemplo, a Comissão de Trabalho Forçado das Nações Unidas afirma que ainda existe semi-escravatura nalgumas zonas das colónias portuguesas, apesar da legislação em contrário. No entanto, durante esta fase inicial, a principal voz crítica é a União Indiana e a sua acção está centrada na questão do Estado Português da Índia.

americana no período de consolidação do sistema da guerra fria. Na realidade, os EUA enfrentam desde 1945 um dilema de difícil solução em relação a África. Por um lado, a sua posição política tradicional e o seu interesse económico — numa medida muito reduzida — levam-nos a fomentar os movimentos de autonomia. Por outro, a partir do momento em que a URSS se desenha como inimigo principal e se adopta uma estratégia de contenção do inimigo e consolidação de um sistema ocidental, a política para África tem de se subordinar às prioridades globais. Dentro destas, a Europa Ocidental é a prioridade número um, seguida dos arquipélagos do Pacífico, do Médio Oriente e do subcontinente indiano. A África está em último lugar.

Este mero facto obriga a que, numa primeira fase, a posição natural americana de apoio às autonomias seja sacrificada. O State Department expõe a política adoptada num documento de fundo que envia, em 1951, ao cônsul americano em Moçambique, onde se pretende explicar o "conceito americano sobre a África". Primeiro, recorda-se que a África alinha com o mundo livre na luta contra o comunismo, sendo a manutenção desta situação o objectivo central dos EUA. É a materialização da política da primeira fase da guerra fria, quando tudo se subordina à luta contra a URSS. Em segundo lugar, é reconhecido que existem "sentimentos anti-coloniais", que podem crescer e que são um "formidável problema para o mundo livre". A política americana consiste em, pela persuasão, convencer "os poderes coloniais e os nativos que a estrada para a sobrevivência é a de um desenvolvimento equilibrado, económico e político, que ponha a ênfase nos direitos e privilégios devidos à dignidade do homem". Sobre Moçambique, em particular, pede-se ao cônsul que elabore estudos sobre a forma de "reforçar a lealdade africana ao mundo ocidental" e aproveitar os produtos estratégicos da zona em caso de conflito⁽⁴⁾.

É uma política extremamente moderada, onde o tradicional apoio às autonomias está reduzido praticamente a zero. É ela que vigora durante toda a primeira fase de consolidação da NATO, pelo menos até 1954, o que facilita a aproximação que então se dá com Portugal no campo político, económico e da defesa. É ainda ela que explica que os EUA não tomem as precauções políticas normais em

⁽⁴⁾ Documento do SD ao cônsul em Lourenço Marques, de 23 de Abril de 1951. NA, 753.00/4-2351.

relação ao fornecimento de armamento a Portugal durante a maior parte dos anos cinquenta.

As críticas iniciais à política portuguesa sobre África partem exclusivamente do bloco comunista e de vários países da América Latina, como o México. No fim dos anos quarenta, somam-se as vozes dos países asiáticos recém-independentes. Segue-se, nos anos cinquenta, os países árabes do norte de África. A entrada de Portugal para a ONU abre nova frente de ataque diplomático. A tática portuguesa de defender que não mantém territórios não autónomos é bem encontrada, pois dá nesta fase uma justificação teórica mínima que facilita o apoio, algo envergonhado, dos aliados ocidentais.

Em resumo, Portugal enfrenta nesta primeira fase do novo sistema internacional uma situação muito diferente do normal, pois afasta-se das regras reconhecidas internacionalmente e sofre ataques crescentes, sem o apoio firme dos tradicionais aliados, ou novos que o substituam. No entanto, ainda conta com uma aceitação diplomática relativamente ampla. A única crise real e visível, por enquanto, é Goa. África está calma e serena.⁵

5. A perda dos apoios tradicionais (1956-1960)

Em meados dos anos cinquenta a posição da comunidade internacional muda, por vários motivos. O primeiro e principal é que a vaga de nacionalismo se revela imparável. A Inglaterra, a Holanda, a Bélgica e os EUA, entre outros países ocidentais, chegam à conclusão que a política de lhe resistir frontalmente conduz a desastres. Em contrapartida, a auto-determinação por acordo mútuo, permite manter o essencial da anterior influência e evita o envolvimento dos poderes da NATO em dispendiosas e desmoralizadoras guerras em zonas perfeitamente secundárias, em termos do conflito mais global da guerra fria.

A experiência inglesa é pioneira neste campo e leva os EUA a reverem a sua política. Washington chega à conclusão que não compensa deixar que os aliados ocidentais se envolvam em guerras onde são derrotados a longo prazo, somente para evitar os inconvenientes de uma condenação inicial. O Conselho Nacional de Segurança americano conclui que a política passiva no começo

dos conflitos coloniais leva a que, mais tarde ou mais cedo, os EUA têm de intervir para evitar a derrota aberta de um aliado da NATO, ou deixar que mais um país passe para o bloco comunista. Qualquer das hipóteses é má e a opção pode ser evitada se houver uma mais firme actuação inicial americana.

A crise do Suez, em 1956, embora tenha por detrás factores complexos, que não interessa aqui desenvolver, mostra já uma mudança da atitude americana. Revela também uma gradual perda da importância relativa da Europa Ocidental na estratégia americana.

Para Lisboa, os acontecimentos do Suez são seguidos com grande preocupação, por muitos motivos: pela primeira vez surge uma clivagem grave entre os EUA e a Europa Ocidental e entre os principais aliados da NATO; pela primeira vez, quando obrigado a optar, os EUA condenam a política da Europa ocidental em África; finalmente, sabe-se que a consolidação do regime de Nasser vai acelerar os movimentos autonomistas em todo o continente africano, com repercussões fáceis de prever nos territórios portugueses.

Também pela primeira vez, e de forma prematura, Portugal distancia-se em relação aos EUA e usa os Açores como arma de pressão. A crise do Suez coincide com o fim da primeira fase do acordo dos Açores, tendo os EUA pedido o seu prolongamento em fins de 1955. Portugal segue uma tática de não compromisso nas negociações e, finalmente, acaba por prolongar o acordo por mais um ano para manter as opções em aberto durante a crise. A posição é justificada ao embaixador americano Bonbright como uma consequência dos discursos do secretário Dulles e do vice-presidente Nixon, onde estes defendem que os EUA assumem a missão de "levar todos os povos à liberdade, proteger e amparar a sua independência". As afirmações são classificadas de "altamente perigosas" por Portugal, pois "representará para alguns um convite à insurreição, por contarem com o apoio moral dos EUA"; além do mais, Portugal estranha a política americana de pretender reforçar a NATO mas, ao mesmo tempo, contrariar a Inglaterra e a França no Suez⁽⁵⁾. É já uma crise aberta, mas o processo ainda está no

(5) Relato da conversa entre o MNE português e o embaixador Bonbright, a 3 de Janeiro de 1957. AMNE, RNP P.334.2.

começo. Por enquanto a atitude americana não tem reflexos directos no império português, pelo que Lisboa recua e, como não há qualquer alternativa real aos fornecimentos americanos no campo da defesa, o acordo dos Açores é renovado por mais cinco anos, até 1962.

Depois de 1956, os movimentos nacionalistas crescem na África sub-saariana, sob o incentivo duplo dos países árabes no norte do continente e das liberais políticas inglesa e francesa. A França, devemos realçar, segue atitudes diametralmente opostas na Argélia e na África negra, recusando a independência no primeiro caso e aceitando-a no segundo. Também a política americana para África muda no final dos anos cinquenta. Ao contrário do que se pensa normalmente em Portugal, tal não se deve à eleição do presidente Kennedy. O novo chefe do executivo limita-se a tornar público e patente a mudança da política que se deu nos últimos tempos da administração Eisenhower. A nova equipa na Casa Branca tem uma importância táctica e de estilo, mas pensar que ela representa a razão principal da mudança de estratégia, é pura e simplesmente confundir um objecto com a sua sombra.

A evolução da política americana para África está patente em três documentos do Conselho Nacional de Segurança, o principal responsável pela elaboração de uma estratégia coordenada, todos da administração Eisenhower.

O primeiro é de Maio de 1958. Trata-se de um relatório sobre África onde se sublinham dois factos contraditórios: por um lado, o espírito de 1776 "is runing wild throughout the area"; por outro a política dos países colonizadores europeus pouco evolui. O caso é especialmente grave nas colónias portuguesas e coloca um "dilema" aos EUA, que são crescentemente solicitados a apoiar os movimentos de autonomia. O autor do relatório pensa que os EUA devem "tomar uma posição firme contra o colonialismo", mas esta conclusão não é aprovada pelo Conselho Nacional de Segurança, que a considera prematura⁽⁶⁾.

O segundo documento é de Janeiro de 1960 e nele é ainda patente a antiga ordem de prioridades, embora de forma mais

⁽⁶⁾ Relatório de Randall, apresentado e discutido na reunião do Conselho Nacional de Segurança de 8 de Maio de 1958. DDHPL, *Ann Whitman File, NSC series*.

atenuada. É dito, em primeiro lugar, que a importância da África vai aumentar muito a curto prazo, mas, logo se acrescenta, que o principal interesse americano é provocar uma transição ordeira e sem conflitos com os poderes europeus. É reforçado que o interesse directo dos EUA no continente é mínimo: ele representa só 2,2% do comércio externo americano em 1958, com um investimento modesto e concentrado na África do Sul. Em relação a Portugal, em particular, o documento recomenda que não se ponha publicamente em causa a tese de que Angola e Moçambique são parte integrante da nação, mas não se exprima igualmente um apoio à política africana portuguesa. Reafirma que Angola e Moçambique não são de "interesse estratégico" para os EUA, ao contrário do que muitos sectores portugueses gostam de pensar ainda hoje. A política positiva e activa dos EUA neste campo é modesta: "Na medida do possível, fazer ver a Portugal os benefícios de longo prazo de seguirem políticas mais esclarecidas em relação a África, incluindo políticas mais liberais quanto ao comércio e investimento". Esta moderação é em grande parte motivada pelo facto de não se esperarem — em Janeiro de 1960 — manifestações nacionalistas fortes no império português. É, no entanto, previsto que haverá problemas a curto prazo no norte de Angola, quando a tribo Bakongo sofrer a influência dos acontecimentos no Congo Belga⁽⁷⁾.

E a partir desta posição, diferente da de 1951 ou de 1958, que a política americana evolui muito rapidamente. O estímulo é dado pelos acontecimentos em África, onde 17 países se tornam independentes só no ano de 1960. Curiosamente um dos responsáveis que mais pressiona para que a política americana mude é justamente o vice-presidente Richard Nixon, o candidato derrotado por Kennedy nas eleições do ano seguinte⁽⁸⁾. É a prova

O O documento pretende analisar e estabelecer a política americana para a África a sul do Sahara. É o NSC (National Security Council) 6001, aprovado na reunião 432 do NSC e resumido num "policy paper" da Casa Branca, de 14 de Janeiro de 1960. DDHPL, *White House Office, NSC Series, Policy Papers*. Os documentos de síntese do NSC são elaborados pelos representantes dos principais organismos americanos de forma coordenada, com a participação da diplomacia, da defesa, das informações e do Tesouro. Uma vez aprovados pelo Presidente, tomam-se a expressão máxima da política oficial americana. Raramente são tomados públicos.

⁽⁸⁾ Nixon, por exemplo, afirmou na reunião do NSC de 14 de Abril de 1960 que tinha uma "obsessão" com África. É ele que propõe, com o apoio do

que não se trata de uma questão de pessoas mas sim de mudança de conjunturas.

A revisão da política americana está concluída, em grande medida, em Agosto de 1960. Um novo documento de base do NSC (Conselho Nacional de Segurança) diz já que a África está a ser varrida pelo mesmo "vento de mudança" que mudou a Ásia e o Médio Oriente. Recorda que, enquanto em 1945 só havia 4 estados africanos independentes, deve haver 26 em fins de 1960, o que significa que a África passa a representar 30% da ONU. Não é difícil prever a aliança deste numeroso grupo com os estados asiáticos para lançar um ataque concentrado ao "colonialismo imobilista" (sic), o que obrigará os EUA a tomar posição. Reconhece-se já que vai haver problemas a curto prazo nas colónias portuguesas, muito especialmente em Angola.

Para os EUA, segundo a análise que seguimos, o grande problema desta evolução é que o desaparecimento da influência dos poderes europeus aumenta o risco da penetração comunista, especialmente se os novos países mantiverem más relações com as antigas metrópoles. Reconhece-se, no entanto, que a política da URSS para África tem sido cautelosa e moderada, fomentando o nacionalismo, mas não o comunismo, e apontando sobretudo para uma acção de longo prazo junto da juventude. Os seus alvos prioritários, de momento, são a Guiné Conakry e a Etiópia, não revelando interesse pelas colónias portuguesas.

Os EUA pensam que o esforço principal em África deve ser europeu. No entanto, a crise obriga-os a tomarem uma posição pois estão "confrontados com uma situação crítica", sendo obrigados a actuar nas zonas onde os europeus não conseguem manter a ordem. A curto prazo, é o caso do Congo e teme-se que a "política imobilista" portuguesa conduza a uma grave crise, não se excluindo mesmo o colapso súbito da administração. Os EUA não duvidam que uma acção preventiva inicial é muito mais económica e fácil que um esforço tardio. Há uma alteração da posição de fundo americana sobre os nacionalismos africanos: "É imperativo que os EUA se identifiquem com as legítimas aspirações dos povos

State Department, que seja revista toda a política americana para o continente, de modo a aumentar muito a sua importância relativa, o que é aprovado. DDHPL, *Ann Whitman File, NSC Series, reunião do NSC de 14 de Abril de 1960.*

africanos [...] Tal implica urna permanente afirmação dos princípios da tradição americana que corresponde às aspirações profundas dos africanos, tal como a auto-determinação e a não discriminação". É reconhecido que esta mudança vai conduzir a divergências com os "amigos e aliados" da Europa, mas agora a ordem de prioridades mudou. Diz-se nomeadamente: "O essencial é que os EUA defendam estes princípios na ONU e em toda a parte"⁽⁹⁾. Este documento, aprovado na parte final da administração Eisenhower, mostra que a mudança de política está concluída. Seriam exactamente estes os princípios aplicados por Kennedy. Há, no entanto, uma diferença significativa em relação ao passado: a jovem administração Kennedy deu provas de uma falta inicial de tacto diplomático; uma vontade, típica de amadores, de querer avançar demasiado depressa e de queimar etapas para ultrapassar "resistências ilógicas" por parte do "imobilismo salazarista". A administração Eisenhower dificilmente faria estes erros na aplicação da política que ela própria definiu. Há que acrescentar, porém, que a administração Kennedy também só os fez de começo, corrigindo-os posteriormente.

Aqui interessa-nos meramente sublinhar a tese de que a mudança americana se deve a uma alteração do sistema internacional, que obriga a rever a estratégia global e, a partir daí, certos aspectos da política para com Portugal. A transição está concluída em fins de 1960, antes da eleição de Kennedy. Não é, repetimos, uma questão de pessoas. O estilo de actuação de Kennedy levou, contudo, a que a nova política fosse aplicada de forma demasiado frontal e directa com erros tácticos numa primeira fase. O facto é significativo, pois os erros serviram para consolidar a posição dos "imobilistas" dentro da administração portuguesa e para reforçar uma onda de fundo, de orgulho ferido e afirmação nacionalista, não muito diferente do que aconteceu quando do ultimatum, que muito contribuiu para a vitória interna dos partidários do "tudo ou nada".

⁽⁹⁾ Política para a África a sul do Sahara estabelecida pelo NSC, resumida num "policy paper" da Casa Branca, em 10 de Agosto de 1960. DDHPL, *White House Office, NSC Series*.

6. *A busca de novos apoios (1958-1961)*

A mudança da política americana é acompanhada de uma evolução semelhante em toda a Europa Ocidental, especialmente patente no caso da Inglaterra, o "secular aliado".

Londres esclarece, logo em Maio de 1958, que vai facilitar a independência das zonas africanas de população negra e aguentar para ver a evolução da situação naquelas que têm uma mais significativa presença branca⁽¹⁰⁾.

A França, por seu lado, aceita a independência da Guiné Conakry quando esta não adere à proposta "União" e dá a autonomia a quase todas as suas colónias africanas em 1960, numa altura em que mantém na Argélia um imenso exército de mais de 400.000 homens. Mesmo a pequena Bélgica muda de política em relação ao Congo e dá-lhe a independência em 1960.

Há, no entanto, uma importante diferença no posicionamento geral dos principais poderes europeus, especialmente em relação a países como a França e a Alemanha. Ambos sentem que o perigo de um conflito na Europa está muito atenuado e, depois da consolidação da NATO e em período de pleno crescimento económico a um ritmo rápido, ensaiam políticas que lhes dão maior autonomia em relação aos EUA. A França pensa ainda manter a sua presença na Argélia e, depois do choque do Suez, afasta-se claramente dos EUA, defendendo uma política mais independente para a Europa. A Alemanha, aceite finalmente como membro de pleno direito da comunidade internacional, arranca com a primeira fase do seu rearmamento, apoiado num rápido crescimento económico, dentro de uma política que favorece o reforço dos laços no continente europeu. Será para estes dois países que, de diversas formas, a atenção de Portugal se vira, procurando aí uma alternativa ao apoio que os EUA e a Inglaterra lhe retiram.

Já em fins de 1958, Marcelo Mathias, o novo MNE português, defendia as teses "francesas" junto dos interlocutores americanos,

⁽¹⁰⁾ Informação ao MNE português, a 17 de Maio de 1958, tendo sido feita uma explícita referência à "corrente anti-colonialista" americana, classificada de "muito profunda". ANTT, AOS/CO/NE-7A.

com uma mal disfarçada admiração por De Gaulle⁽ⁿ⁾. Portugal pensa que a África é "uma extensão da Europa sem a qual esta não pode viver", razão pela qual o comunismo tenta o cerco indirecto do continente europeu e, logo, a NATO deve estender a sua zona para sul. Ao mesmo tempo, salienta-se junto dos EUA que eles não podem manter duas políticas para os aliados da NATO: uma para a Europa e outra para África.

A actividade e esforços dos responsáveis do regime concentram-se na maneira de prolongar a situação existente, sem mudanças de fundo. Tudo se passa num ambiente de cerco internacional crescente e de crise interna, onde se misturam pressões de várias forças, com um papel fundamental dos militares. A crise política aberta começa em 1958, com a campanha de Humberto Delgado e prolonga-se até aos fins de 1961. Pela primeira vez, surge um sector significativo dentro do regime que contesta a política oficial para África e defende uma evolução programada e lenta.

Portugal tem consciência de que a sua política vai conduzir a um conflito armado em África e, ao contrário do que normalmente se pensa, prepara-o com bastante antecedência. Simplesmente, a falta de apoios já patente por um lado não lhe permite obter os meios necessário para combater a insurreição e, por outro, reforça a ideia em certos sectores militares que é preciso mudar a política seguida. A maior parte dos responsáveis concorda que sem apoios externos Portugal não tem meios para manter uma guerra em África. O Governo reconhece que não se pode contar com os apoios tradicionais, mas a sua resposta é arranjar alternativas, afastando-se do mundo anglo-saxónico e aproximando-se de outras fontes de tecnologias militares e apoio diplomático. Tudo se passa de forma muito pragmática, sem discussão das consequências desta mudança de fundo na política externa portuguesa, quase como se ela não tivesse importância. O movimento é tão bem sucedido que ainda hoje não há uma consciência clara da verdadeira "inversão de alianças" que se produz em 1959-1961. Vamos dar somente alguns exemplos deste movimento no pequeno espaço disponível.

⁽ⁿ⁾ Relato americano da conversa entre Marcelo Mathias e o embaixador James Bonbright, a 25 de Agosto de 1958. NA, 753.00/3-2553.

Os contactos com a África do Sul para coordenar actividades no sentido de combater uma eventual insurreição começam pelo menos nos primeiros meses de 1959, talvez antes⁽¹²⁾.

As negociações com a RFA para a concessão de várias infraestruturas de apoio à NATO em Portugal, entre as quais a base de Beja, são igualmente de 1959. Estas negociações decorrem em larga medida entre os ministros Strauss e Júlio Botelho Moniz, sendo aproveitadas para discutir com grande antecedência o apoio alemão à reorganização da indústria de defesa portuguesa, nomeadamente à produção do armamento ligeiro de infantaria, essencial para as guerras de África. No curto espaço deste artigo, basta dizer que foi nestas negociações que se deu o primeiro passo para produzir em Portugal a G-3, a arma que fez a guerra de África.

Todos estes contactos são preliminares. A mudança oficial, embora não pública, da política de defesa portuguesa dá-se em fins de 1959, estando patente num conjunto de teses do Conselho Superior de Defesa Nacional. O documento principal são as bases da futura política de defesa, aprovadas nas reuniões do referido Conselho de Agosto de 1959. Nelas se diz que Portugal deve "evitar cuidadosamente novos compromissos com a NATO" ou com a Espanha, embora em ambos os casos se procurem manter, na medida do possível, os anteriores compromissos. A razão desta atitude, é a necessidade de desviar recursos para aumentar "o esforço de defesa no ultramar", sendo a ordem de prioridades respectivamente a Guiné (devido à independência da Guiné-Conakry), Angola e Moçambique. Para tal, deve-se estudar a alteração dos dispositivos militares e da política de defesa nas três "províncias ultramarinas", de forma a "torná-la adequada à guerra subversiva". É fundamental intensificar a contribuição da Força Aérea na defesa do ultramar, bem como a política de colaboração diplomática e militar com os países vizinhos de África. Finalmente, considera-se que se devem manter na Índia, Macau e Timor as forças "que bastem para assegurar os limitados objectivos

(12) O relatório semanal da embaixada americana de 19 de Março de 1959 refere que uma delegação de militares sul-africanos passou por Lisboa para discutir as acções conjuntas de controlo de "grupos de agitadores" que tentem passar a fronteira. NA, 753.00(W)/3-1959.

que ai temos". Os "limitados objectivos" nos três territorios citados são os de obrigar qualquer agressor a fazer uso de meios substanciais para ocupar estes pontos e demorar algum tempo, de modo a mobilizar-se a opinião pública internacional e pedir-se o apoio dos aliados⁽¹³⁾.

Trata-se de uma mudança de fundo da política de defesa, que vai contra as anteriores opções. Até aí, a prioridade estava nos compromissos em relação à NATO e à Espanha; a partir de agora, a NATO e a Europa passam para segundo plano e o esforço principal é dirigido para o império. Sem desenvolver o assunto, temos, no entanto, de acrescentar que o esforço de defesa de África feito a partir de 1959 não teria sido possível sem o anterior envolvimento na NATO, pois foi aí que o armamento, métodos, tácticas e organização das forças armadas se modernizou durante os anos cinquenta.

Para aplicar a nova política, os responsáveis militares sabem que têm quatro tarefas prioritárias, que passam à frente de tudo o resto e são vitais. A primeira é criar unidades móveis e treinadas nas técnicas recentemente desenvolvidas da contra-guerrilha; a segunda é aperfeiçoar os meios de transporte, especialmente desenvolver uma aviação de transporte táctica, que não existe; a terceira é aumentar a capacidade de ligação aérea Portugal-África, única forma de enviar reforços a tempo numa emergência e manter o apoio indispensável a uma força expedicionária; a quarta é modernizar o armamento português, especialmente o armamento da infantaria que, em larga medida, ainda era o adquirido em 1939-45, mal adaptado a uma moderna guerra de guerrilhas, para além de ser antiquado.

Todas estas tarefas implicam apoios externos técnicos e financeiros, sendo os EUA o único país que os poderia dar rapidamente e no âmbito dos acordos políticos existentes. Simplesmente, como já vimos, as prioridades da política americana para África mudam justamente nesta altura, pelo que o apoio pedido não é fornecido. Portugal tem de improvisar outras soluções piores numa corrida contra o tempo e, quando estala a esperada luta armada em África, não está preparado para a enfrentar. Ilustremos melhor esta afirmação.

(13) Nota do Ministro da Defesa Botelho Moniz de 15 de Agosto de 1959, com a transcrição das bases aprovadas. ANTT, AOS/CO/PC-44.

A formação de companhias especiais de caçadores arranca logo em 1960, sendo apoiada por oficiais que passaram por estágios de luta anti-guerrilha em França⁽¹⁴⁾. A renovação do armamento de infantaria é feita em larga medida com o apoio da RFA, como já vimos, embora seja um processo demorado que implica a reconstrução da indústria de defesa e só esteja no começo em 1961. Ou seja, em relação às duas primeiras tarefas militares prioritárias, a falta dos apoios tradicionais impede que se obtenha os resultados necessários em tempo útil, mas é possível encontrar alternativas num prazo mais longo.

Onde se falha em larga medida é no desenvolvimento de uma capacidade aérea tática e estratégica, ponto essencial que está na base das grandes dificuldades dos portugueses no norte de Angola. Desde 1958, Portugal tenta comprar nos EUA helicópteros UH-1 Iroquois, aviões de transporte polivalentes C-130 e aviões de transporte estratégico C-118. São elementos essenciais. Os UH-1 e os C-130 são, nesta altura, os mais modernos aparelhos na sua função, superiores aos equivalentes europeus. Os EUA usaram-nos amplamente em toda a guerra do Vietnam, onde são os principais veículos da mobilidade tática de homens e material. Com eles, as companhias de caçadores e de paraquedistas podiam ser rapidamente colocados em qualquer ponto ameaçado, mesmo com as estradas cortadas, o que foi a situação normal no norte de Angola em 1961.

Os contactos para a compra destes aparelhos são prolongados e os militares americanos encaram os pedidos com alguma simpatia. Os portugueses negam que os helicópteros e aviões de transporte se destinam a ser usados em África mas os EUA não tem qualquer dúvida a esse respeito. Os pedidos portugueses coincidem com o período de mudança nos EUA. Apolítica então adoptada é a de só fornecer a Portugal armamento que tenha uma "missão NATO"

(14) O primeiro curso de anti-guerrilha de oficiais portugueses em França de que temos notícia é de meados de 1958. Nesta altura, já pelo menos 2 capitães de infantaria tinham frequentado cursos anti-guerrilha na Bélgica e outro em Espanha. Os cursos em França são mais importantes, sendo dados na escola dirigida pelo coronel Bigeard onde se usa a experiência da guerra da Argélia. Os poucos oficiais portugueses que a frequentam serão posteriormente os instrutores de uma escola semelhante em Portugal. Ver nomeadamente o memorando da Repartição do Estado Maior ao Ministro da Defesa, de 5 de Maio de 1958, AHM, *Gabinete*, P 8.

clara e prevista nos planos aprovados. A venda dos C-118 é recusada nessa base e idêntica resposta têm as múltiplas tentativas do então sub-secretário Kaúlza de Arriaga para obter os helicópteros e os C-130, que eram ainda mais importantes, pois deles dependia a capacidade de transporte tático. Os C-130, nomeadamente, eram aparelhos polivalentes, que tanto podiam ser usados na ligação Portugal-Angola (com escalas em Cabo Verde e S. Tomé), como no apoio tático no teatro de operações, estando preparados para pistas curtas em terra batida, a situação normal em África.

Portugal procura encontrar alternativas. Para tal, segue o caminho indicado pelo próprio adido naval americano em Lisboa, numa conversa particular e confidencial, quando sugere que se comprem comercialmente aviões DC-6 (o equivalente civil dos C-118), como se fossem para a TAP, aproveitando o facto das grandes companhias aéreas estarem a vender estes aviões em boas condições para se reequiparem com aparelhos a jacto, como o Boeing 707.

Na realidade, Portugal acabaria por comprar DC-6 e mesmo C-118 em segundo mão e sem facilidades de pagamento, oficialmente para a TAP, mas realmente para formar uma unidade de transporte especial, sediada na base do Montijo (BA6). Foi ela que manteve a ligação aérea mínima com Angola quando começou a luta armada.

O que Portugal não conseguiu fazer a tempo foi adquirir na escala necessária a vital capacidade aérea tática, fosse de transporte ou de intervenção. Os UH-1 ou os C-130 nunca chegaram. Em sua substituição, foram comprados mais tarde alternativas piores em França e na Alemanha. De França, vieram ainda antes do começo da luta armada os primeiros 6 Noratlas de transporte tático, comprados a uma companhia aérea civil, 4 avionetas Broussard e uma dezenas de antiquados aviões de treino T-6, de fabrico americano, que eram usados na Argélia para apoio tático ligeiro e teriam o mesmo uso em Angola. Da Alemanha chegaram, nos começos de 1961, os primeiros Dornier Do-27, bem como, mais tarde, alguns T-6 de fabrico americano e já com longo uso. Os helicópteros, elemento essencial para a aplicação das táticas anti-guerrilha, só foram usados em África de forma significativa a partir de 1963, com a chegada dos primeiros lotes de Alouette III franceses.

Também não havia uma real capacidade de apoio aéreo tático em 1961. AFAP foi obrigada a improvisações engenhosas e difíceis

para tentar, com grandes dificuldades e notável sucesso, colmatar esta deficiência muito importante. Em Angola, por exemplo, foram usados como bombardeiros 6 aparelhos Lockheed PV-2, agrupados na esquadra 91, aviões de patrulha anti-submarina fornecidos pelos programas de ajuda americana nos anos cinquenta, e que não estavam adaptados à sua nova e improvisada missão. Foram igualmente desviados para o apoio táctico em Angola 25 caças F-84G, apesar das reservas e protestos dos EUA.

No global, podemos dizer que as forças armadas portuguesas não estavam armadas nem preparadas para enfrentar o tipo de conflito que começou em África em 1961, apesar de se estarem a preparar para tal desde 1958 e, de forma intensa, desde começos de 1960. O principal motivo é que lhes faltou o essencial apoio político, técnico, financeiro, de treino e logístico dos EUA, seu quase exclusivo fornecedor desde a formação da NATO. Tal facto obrigou a procurar à pressa canais alternativos e piores.

9. As mudanças do começo dos anos sessenta

Estes factos não são meros incidentes circunstanciais. Pelo contrário, são reflexos de uma mudança política de fundo, essencial para compreender a forma como o império caiu e se deu o 25 de Abril. Na realidade Portugal, antes do começo da mais longa e significativa guerra que já teve em África, perde o apoio dos aliados tradicionais — a Inglaterra e os EUA — e é obrigado a adoptar soluções de compromisso, em piores condições. Dá-se uma inversão de alianças real e efectiva, com implicações militares imediatas, mas, sobretudo, com implicações políticas a mais longo prazo.

As alternativas são possíveis em grande parte devido à alteração do sistema internacional da guerra fria nos anos sessenta; este mantém as suas características essenciais, mas de forma atenuada, pelo que o podemos chamar de "bipolarismo atenuado". Nesta fase, desenvolvem-se novas forças, que tornam todo o sistema mais complexo e flexível. Uma das mais significativas são os novos países independentes, que têm um peso crescente. Ao mesmo tempo, potências de segunda ordem passam a seguir políticas autónomas, como acontece, por exemplo, com a China e a França.

A nova realidade internacional é aproveitada por Portugal, atacado em quase todas as organizações internacionais e sem

conseguir o apoio activo dos grandes poderes atlânticos, os tradicionais aliados. O país procura um apoio material e político junto de outros países, principalmente a França e a RFA.

O passado do 3º império mostrou que a manutenção das colónias só é possível com fortes apoios internacionais e a aceitação dos princípios consagrados pela comunidade internacional, sujeitos a permanente revisão. A primeira linha de defesa do império sempre foi o sistema de alianças em que Portugal se inseriu. Em 1961, a aliança inglesa não funciona e, de qualquer modo, a Inglaterra é uma sombra de si própria; o apoio americano, que se tinha edificado como uma alternativa parcial desde 1949, também não funciona e, pelo contrário, revela-se especialmente crítico em relação às políticas adoptadas. Em contrapartida, os movimentos nacionalistas, ainda embrionários, têm retaguardas seguras fora das fronteiras, contam com fortes amizades internacionais, que se traduzem a curto prazo sob a forma de apoio material efectivo, e têm a simpatia da maior parte da comunidade ocidental.

O resultado de longo prazo é inevitável e não depende das operações militares. O 3º império caiu tal como nasceu: politicamente e devido à inserção de Portugal no sistema internacional.

Portugal parecia ter esquecido uma lição fundamental de todo o seu passado na criação e desenvolvimento do sonho de "um novo Brasil em África": as colónias defendem-se pela política externa e não pelas armas. As armas só são eficazes para concretizar as soluções que tem uma prévia aceitação internacional. É uma regra básica da lógica das pequenas forças no sistema internacional: o uso das armas por elas segue regras diferentes dos grandes poderes, só sendo útil se existirem os apoios políticos externos que permitam explorar os resultados obtidos.

Na conjuntura desfavorável dos anos sessenta, o que impressiona é que as forças armadas portuguesas tenham conseguido aguentar uma guerra de 13 anos em três frentes. O que impressiona, é que este resultado se tenha obtido com um mínimo de abusos e "excessos", inevitáveis em operações de guerra irregular, mas controlados pelos portugueses de forma muito mais rigoroso do que a França conseguiu fazer na Argélia, por exemplo. O que impressiona, é a forma como as forças armadas, mal treinadas para a guerra de África, se adaptaram às circunstâncias e conseguiram com escassos recursos obter no essencial uma vitória

militar nas duas principais frentes, na limitada medida em que se pode falar de "vitórias militares" numa guerra política. O que impressiona, é a maleabilidade táctica dos diplomatas portugueses, que numa situação "impossível" e partindo de um isolamento quase total, conseguiram garantir durante 13 anos os apoios mínimos para manter uma guerra condenada pela comunidade internacional.

Foi uma luta anormalmente bem sucedida a todos os níveis e onde se registam notáveis vitórias tácticas. Mas foi uma luta travada com as mãos amarradas. Baseava-se no essencial em duas ilusões, que toda a anterior história do 3º império provava serem falsas: a ilusão que o essencial para manter o império eram as vitórias militares; a ilusão de que uma pequena força pode alterar as regras básicas do sistema internacional, em vez de se adaptar à sua evolução.

Era uma excelente táctica ao serviço de uma má estratégia.

Abreviaturas usadas no texto

AHM - Arquivo Histórico Militar

ANTT - Arquivo Nacional da Torre do Tombo

AMNE - Arquivo do Ministério dos Negócios Estrangeiros

AOS - Arquivo Oliveira Salazar

DDHPL - D. D. Heisenhower Presidential Library (Abilene-Kansas)

MNE - Ministro dos Negócios Estrangeiros Português

NA - National Archives (Washington e Suitland)

NATO - North Atlantic Treaty Organization (OTAN)

NSC - National Security Council

ONU - Organização das Nações Unidas

SD - State Department