

FUNDAÇÃO  
LUSO-AMERICANA

# PORTUGAL, OS ESTADOS UNIDOS EA ÁFRICA AUSTRAL



Manuela Franco  
COORDENADORA

Lisboa, Julho de 2006



PORTUGAL,  
OS ESTADOS UNIDOS  
E A ÁFRICA AUSTRAL





FUNDAÇÃO  
LUSO-AMERICANA

# PORTUGAL, OS ESTADOS UNIDOS EA ÁFRICA AUSTRAL



**Manuela Franco**  
COORDENADORA

III CONFERÊNCIA INTERNACIONAL FLAD-IPRI  
10 e 11 de Novembro de 2005  
Auditório da Fundação Luso-Americana

Lisboa, Julho de 2006

PUBLICADO POR  
Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento  
IPRI – Instituto Português das Relações Internacionais  
Universidade Nova de Lisboa

DESIGN  
B2, Atelier de Design

CAPA  
Salette Brandão

COORDENAÇÃO  
Manuela Franco

IMPRESSO POR  
Textype – Artes Gráficas, Lda.

1.ª EDIÇÃO  
1500 exemplares

Lisboa, Julho 2006

ISBN  
972-8654-21-9  
978-972-8654-21-4

DEPÓSITO LEGAL  
244 817/06

## *Índice*

Portugal, os EUA e a África Austral .....	9
MANUELA FRANCO, <i>Coordenadora Geral</i>	

Portugal e África: interesse nacional, concertação e competição europeia .....	15
FERNANDO NEVES, <i>Secretário de Estado dos Assuntos Europeus</i>	

A África e os Desafios do Século XXI .....	21
LEONARDO SIMÃO, <i>Director Executivo da Fundação Joaquim Chissano</i>	

### COLONIALISMO E DESCOLONIZAÇÃO NA ÁFRICA PORTUGUESA: CONTEXTO INTERNACIONAL COLONIALISM AND DECOLONIZATION IN PORTUGUESE AFRICA: THE INTERNATIONAL CONTEXT

A Descolonização Portuguesa em Perspectiva Comparada .....	31
MANUEL VALENTIM ALEXANDRE, <i>Investigador Principal, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa</i>	

Os Estados Unidos e a Questão Colonial Portuguesa na ONU (1961-1963) .....	61
LUÍS NUNO RODRIGUES, <i>Investigador do IPRI-UNL, Professor do Departamento de História do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa</i>	

Marcelismo, Africa, and the United Nations .....	101
[With particular reference to the British response to the PAIGC's Declaration of Independence for Guinea-Bissau]	
NORRIE MACQUEEN, <i>Senior Lecturer in International Relations, Department of Politics, University of Dundee, Scotland, UK</i>	

<b>Conflicting Versions: Cuba, the United States and Angola .....</b>	<b>119</b>
---	------------

PIERO GLEIJESES, *The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies,  
Universidade John Hopkins, Washington, DC*

<b>Angola: de Bicesse a Lusaka .....</b>	<b>137</b>
--	------------

[Anotações a um processo negocial]

PAULO VIZEU PINHEIRO, *Diplomata, Membro da Missão Temporária de Portugal  
junto das Estruturas do Processo de Paz em Angola*

## EVOLUÇÃO POLÍTICA REGIONAL DO ATLÂNTICO SUL SOUTHERN ATLANTIC REGIONAL POLITICAL EVOLUTION

<b>Ilusões &amp; Realidades: As Estratégias do Atlântico Sul.....</b>	<b>153</b>
<b>e as Responsabilidades Cruzadas da Europa e da África</b>	

JOAQUIM AGUIAR, *Analista Político*

<b>An EU Strategic Vision of Southern Africa.....</b>	<b>163</b>
---	------------

STEFANO MANSERVISI, *Director-Geral para o Desenvolvimento,  
Comissão Europeia*

## OS RECURSOS ESTRATÉGICOS EM ÁFRICA SOUTHERN AFRICA AND STRATEGIC RESOURCES

<b>Strategic Resources, International Politics and Domestic Governance in the Gulf of Guinea .....</b>	<b>179</b>
--	------------

RICARDO SOARES DE OLIVEIRA, *Sydney Sussex College,  
Cambridge University, UK*

<b>Thirsty Powers: The United States, China, and Africa's Energy Resources .....</b>	<b>193</b>
--	------------

ASSIS MALAQUIAS, *Associate Professor of Government,  
St. Lawrence University, Canton, NY*



**O CONCEITO ESTRATÉGICO DO ATLÂNTICO SUL**  
**STRATEGIC VALUE OF THE SOUTHERN ATLANTIC**

**Costa do Marfim: um Caso de Ameaça**  
**à Estabilidade Regional e à Segurança Internacional** ..... 217  
*ANTÓNIO MONTEIRO, Alto Representante do Secretário Geral da ONU*  
*para as Eleições na Costa do Marfim*

**O Valor Estratégico do Atlântico Sul** ..... 235  
*FERNANDO MELO GOMES, Segundo Comandante do Comando*  
*Aliado Conjunto, NATO, Lisboa*

**Atlântico Sul – que Conceito Estratégico?** ..... 245  
*JOSÉ LUIZ GOMES, Representante de Portugal na NATO*

**O Atlântico Sul perante os Novos Desafios Mundiais**..... 249  
*MANUEL AMANTE DA ROSA, Conselheiro do Ministro*  
*dos Negócios Estrangeiros, Cabo Verde*

**DESENVOLVIMENTO E SEGURANÇA: PERSPECTIVAS POLÍTICAS**  
**SECURITY AND DEVELOPMENT: POLITICAL APPROACHES**

**Fortalecer o Estado Democrático em África** ..... 269  
*JOSÉ MARIA PEREIRA NEVES, Primeiro-Ministro de Cabo Verde*

**Portugal, os Estados Unidos e a África Austral**..... 275  
*LUÍS AMADO, Ministro da Defesa Nacional*

**NOTAS BIOGRÁFICAS**  
**BIOGRAPHICAL NOTES** ..... 283



## PORTUGAL, OS EUA E A ÁFRICA AUSTRAL

*Manuela Franco*

*Coordenadora Geral da Conferência*

O Século XXI abre sobre um mundo em desordem, o admirável mundo novo da internacional terrorista, das dificuldades europeias, da crise transatlântica, da emergência da Índia como grande democracia oriental, da China como jogador global, da inovação tecnológica, da revolução dos serviços, da corrida aos recursos naturais.

A luta contra o terrorismo, a instabilidade no Médio Oriente, a dependência global das importações de petróleo, a busca concorrencial de garantias de acesso aos recursos estratégicos pelas grandes economias asiáticas, e a função estruturante dos EUA enquanto economia financiadora da globalização, conjugam-se para colocar o continente africano nos circuitos de trocas internacionais.

A globalização não deixa ninguém de fora. E a exploração das reservas estratégicas provadas da Costa Ocidental de África, viabilizada sobretudo por novas tecnologias e pelo empenho político na diversificação de fornecedores, está na ordem do dia. Para além da Nigéria e de Angola, pequenos Estados como o Gabão, a Guiné Equatorial e, em breve, São Tomé e Príncipe têm agora acesso ao embaraço da riqueza.

Porém, nem tudo são rosas.

África é talvez o mais radical desafio à presente ordem mundial e aos valores ocidentais. Na sua enorme diversidade, nas imensamente variadas gentes e costumes, na densidade da sua história, na antiguidade das suas linhagens e tradições, na altivez do seu imaginário, África entra no Século XXI desafiando o contrato social, o racionalismo, as luzes, o tempo em linha recta e o progresso ilimitado, em suma, a organização de base greco-romana-cristã da comunidade política em que vivemos.

A volatilidade interna afecta naturalmente a questão da soberania, frequentemente pirateada e posta ao serviço do poder. É alias sintomático que em África se dê o caso de a maior parte dos conflitos militares ter lugar dentro dos países, que poucas guerras fazem entre si.

O acréscimo exponencial de recursos financeiros e as diversas ganâncias geralmente associadas fazem temer uma radicalização das condições políticas e de insegurança da região, marcada por instituições fracas, conflitos étnicos e religiosos, extrema pobreza e, subitamente, extrema riqueza e extrema corrupção.

A Costa Ocidental de África foi entretanto considerada zona de interesse estratégico pelos Estados Unidos da América que, decidindo aumentar a componente africana na sua importação de petróleo e, futuramente, de gás natural, se interessam agora pelas condições de segurança na região.

A política de diversificação no abastecimento de recursos estratégicos, cumulada pela consciência de que as fragilidades de grande número de Estados Africanos proporcionam condições perfeitas de acolhimento para a internacional terrorista, vem pressionar a noção da urgência em associar dimensões de segurança e incutir nova eficácia às relações de cooperação e às políticas de ajuda ao desenvolvimento.

Por seu lado, os dirigentes africanos cedo se mobilizaram para tirar partido dos “ventos da mudança”. Com grande sagacidade, levaram por diante uma reforma institucional que alterou, de facto e com extraordinária eficácia, os termos e as categorias de referência usados, dentro e fora de África, para descrever e, portanto, determinar os seus problemas. A dinâmica da iniciativa política africana parece de resto responder à determinação de construir um espaço político a um nível superior, donde seja possível olhar com novos olhos para a realidade. Criando uma narrativa diferente torna-se possível a acção.

Diante dos interesses que a exploração dos recursos em hidrocarbonetos e gás natural atrai ao Golfo da Guiné, coloca-se a questão de saber como deve Portugal responder aos estímulos estratégicos e políticos em presença numa zona de tradicional influência portuguesa.

Nas últimas três décadas, Portugal ocupou-se do famoso programa dos três Ds. Passada a Descolonização, a Democracia e o Desenvolvimento fundiram-se no objectivo de integração europeia, que assim orientou e dominou as políticas interna e externa. Agora plenamente integrado, Portugal tem a oportunidade de corrigir alguns desequilíbrios adquiridos no afã do percurso, nomeadamente uma interpretação algo fusional entre a agenda da UE e o interesse nacional, em nítido desfavor deste último. As antigas coordenadas geoestratégicas – a aliança britânica, a autonomia peninsular e as relações intercontinentais – perderam contornos, sem que nada as substituísse. As novas fronteiras não são os Pirenéus. E diante da crise do projecto supra-estatal europeu, procura-se o recorte do interesse nacional português.

Há crise. Eis de novo a situação-resumo das tensões inerentes à posição nacional, o velho dilema entre a estratégia marítima e a ligação mais completa à Europa. Não há alternativa a governar uma justaposição do arco atlântico com o eixo continental. E não se reduz o conflito a uma dimensão política. Forçado a jogar com ambas, é de novo altura de reinterpretar, de reformular a política externa. O actual interesse pelos recursos estratégicos da Costa Ocidental de África encontra Portugal no terreno. Aí se vai ancorar a oportunidade e a necessidade de criar uma política africana.

## **Preparar o futuro**

As relações entre Portugal, os Estados Unidos e a África Austral são um tema relevante da política internacional desde há mais

de quarenta anos, primeiro com as guerras coloniais, depois com os processos de descolonização e o fim do apartheid, mais tarde ainda com o fim da Guerra Fria, e as subsequentes intervenções externas e das guerras civis e, de novo, depois dos bárbaros massacres terroristas do 11 de Setembro, que marcaram uma viragem nas políticas externas dos Estados Unidos e dos seus aliados e abriram uma nova fase na política internacional.

A nova conjuntura torna pertinente o regresso ao tema das relações entre Portugal, os Estados Unidos e a África Austral.

Desde logo, a equação estratégica tornou-se mais complexa, com a prioridade atribuída à luta contra o terrorismo internacional, com a urgência de conter a proliferação de Estados falhados e com a necessidade de precaver a segurança dos recursos energéticos, indispensáveis para a estabilidade internacional e para o desenvolvimento dos países africanos, incluindo produtores como Angola e São Tomé e Príncipe.

Por outro lado, a crise transatlântica obriga os aliados a uma concentração de esforços no alargamento dos domínios de intervenção conjunta. Aqui se podem inscrever a consolidação da segurança no Atlântico Sul e a abertura da concertação aliada a países africanos, articulando os objectivos de segurança estratégica com a consolidação institucional dos Estados.

Por último, em Portugal, nos Estados Unidos e na África Austral existe uma nova geração de investigadores científicos, de responsáveis políticos e de quadros empresariais que devem desenvolver uma relação mais efectiva e directa, para procurar definir as convergências possíveis entre os respectivos interesses regionais e nacionais.

Foi neste espírito que a Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento e o Instituto Português de Relações Internacionais me confiaram a tarefa de organizar uma conferência internacional e reunir um conjunto de personalidades relevantes na decisão política, na investigação universitária e na vida empresarial a reflectir sobre

o tema das relações entre Portugal, os Estados Unidos e a África Austral. Dessa reflexão dá este volume o testemunho.

Trata-se, por um lado, de avaliar o percurso dos últimos quarenta anos e tirar as lições pertinentes para as relações bilaterais entre os Estados Unidos, Portugal e os países africanos de expressão portuguesa e, por outro lado, de abordar os temas dominantes na conjuntura do pós-11 de Setembro, nomeadamente a evolução política regional, a segurança regional no Atlântico Sul e as questões energéticas.

O propósito da FLAD e do IPRI-UNL é dar continuidade a esta primeira reflexão, de modo a criar um quadro estável de análise permanente das relações entre Portugal, os Estados Unidos e a África Austral.

### **A terminar: um *flashback***

A 15 de Setembro de 1961, escassos seis meses sobre os motins de Luanda, J. F. Kennedy aproveitava a ocasião de entrega das credenciais do Embaixador de Portugal em Washington, Pedro Theotónio Pereira, para lembrar, publicamente, a Lisboa os méritos da diplomacia preventiva.

*“Although there are diverse ways of interpreting what is taking place in Africa, one fact stands out clearly: that the present situation challenges all of us to seize the initiative in the stress of change taking place in that continent and by our actions to create a political, social and economic atmosphere which will sustain a mutual beneficial relationship between us and the emerging peoples in Africa. If we falter in accepting this challenge then only those hostile to our western values will profit.”*

Nessa altura do ano de 1961, entre os problemas no Congo, os movimentos de independência africanos, os motins em Luanda, o assalto ao Santa Maria, e o fim do Estado de Goa,

o Governo português, sem figuras de estilo. segurava-se numa posição linear: *“se os governos ocidentais não compreendessem o esforço que Portugal estava a fazendo para guardar a favor do Ocidente as posições de que dispunha e se não nos prestassem auxílio, então ...sozinhos não teríamos forças para travar o caminho ao comunismo internacional”*.

Serve-nos este episódio pela sua mais que perfeita acuidade política. Marca no tempo um dos grandes dramas da Guerra Fria, tão relevante para a política internacional como para a política interna portuguesa, incluindo momentos em que uma e outra se conjugaram e produziram transformações activas na maneira como Portugal se via e era visto por terceiros. Marca também um ponto que nos interessa, pela profundidade de campo e pelo recuo de observação que permite a avaliação deste grande ciclo, desde o princípio do fim da política colonial até à plena conclusão da descolonização e ao restabelecimento de relações plenas com os estados sucessores das antigas colónias portuguesas.

Tinha razão Kennedy? Tinha razão o governo português? A razão não era a questão. A questão era a oportunidade. E agora, a benefício do *flashback*, pergunta-se: E desta vez? Vai Portugal navegar os ventos da História?

Lisboa, Outubro 2005



## PORTUGAL E ÁFRICA: INTERESSE NACIONAL, CONCERTAÇÃO E COMPETIÇÃO EUROPEIA

*Fernando Neves*

*Secretário de Estado dos Assuntos Europeus*

Os três eixos da Política Externa Portuguesa estão profundamente enraizados na nossa História. A Política Externa Portuguesa assentou, desde a Idade Moderna, em três vectores fundamentais: i) as alianças continentais europeias, para assegurar a nossa independência; ii) as alianças atlânticas, para garantir a liberdade de navegação; e iii) o relacionamento com os países do “além-mar”, no qual assentaram o nosso comércio e a nossa expansão demográfica. Estes três eixos fizeram com que Portugal tenha sido sempre um “global player” e tenha mantido pontualmente essa posição, mesmo no século XIX, quando estava já reduzido na sua capacidade de acção (em Viena, em 1815, fomos um dos oito “Grandes Poderes” sentados no Congresso incumbido de restaurar a ordem pré-napoleónica em Berlim, em 1885, participamos com êxito na “partilha” da África pelas potências coloniais da época).

Esta herança histórica leva-nos a assumir, ainda hoje, uma política externa de “global player” – embora um “global player” com interesses localizados em cada continente: Europa, América, África e certas áreas da Ásia/Pacífico. A nossa política externa equaciona-se hoje fundamentalmente sem esquecer o passado, mas olhando para o presente e projectando-se para o futuro – e é em torno desta dialéctica que ela se tem articulado.

No quadro africano, é no relacionamento com cada um dos Estados africanos de expressão portuguesa que a nossa política se expressa de forma mais afirmativa. Uma relação alicerçada nas bases histórica, cultural e linguística, mas também hoje

fundada num intenso relacionamento económico com forte expressão no comércio e no investimento e também numa parceria política significativa. Existe ainda muito potencial para cumprir nesta área. Mas também não sobram dúvidas de que a todos nos interessa que essa relação de Portugal com África seja aprofundada no âmbito regional e valorizada no contexto europeu.

Portugal encontra-se hoje inserido numa estrutura europeia. Temos procurado desenvolver um papel fundamental na consolidação da relação da Europa com África, e, nesse sentido, na construção de uma política europeia para África, no âmbito da política externa europeia. Temos defendido a inclusão, de forma permanente, do continente africano na agenda da União Europeia.

Os desafios que se nos deparam actualmente são os de saber trabalhar no sentido de uma aproximação entre os dois continentes, num momento particularmente difícil e marcado pelo paradoxo de haver, por um lado, uma consciência consolidada da importância de África para a paz e prosperidade na Europa, e, por outro lado, uma tendência para esquecer a dimensão política fundamental que dignifica esse relacionamento. A verdade é que, *mais* do que um todo coerente, a política europeia para África tem consistido num somatório de políticas bilaterais, e, por vezes, políticas bilaterais divergentes, quando não mesmo conflituais.

A política de cooperação para o desenvolvimento, apesar de perseverantes esforços nesse sentido, também não tem conseguido a necessária convergência, complementaridade e coordenação, com vista à eficácia da cooperação desenvolvida pela União como tal e pelos Estados Membros individualmente.

Por isso saudámos a prioridade conferida a África pelo Reino Unido no âmbito da sua Presidência da União Europeia e do G-8<sup>1</sup>. Chegou o momento de se encarar África como um

<sup>1</sup> Grupo dos oito países mais industrializados do mundo: Alemanha, China, França, EUA, Itália, Reino Unido, Japão e Rússia.

continente onde as oportunidades presentes para a Europa vão para além de um mero relacionamento entre doadores e receptores de ajuda pública ao desenvolvimento. Seria um erro fatal para a Europa reduzir a relação a essa dimensão. Os laços de que falo foram sempre mais profundos do que isso, e existe hoje uma forte interdependência entre o continente europeu e o continente africano.

É claro – e acontecimentos recentes colocam-no em evidência – que a manutenção da nossa prosperidade e da estabilidade passa pela consolidação da paz e pelo desenvolvimento do continente africano. Mas não é apenas pela ajuda ao desenvolvimento que tal se consegue; é sobretudo pelo estabelecimento de um diálogo ao nível político e pelo reconhecimento da responsabilidade e do papel que cabem à África na cena internacional.

Acompanhamos neste momento com muito interesse os trabalhos, tanto a nível do Conselho de Ministros, como da Comissão Europeia, para a promoção de uma “Estratégia da União para a África”. A Comunicação a esse respeito aprovada pela Comissão no passado dia 12 de Outubro de 2005 constitui um passo na direcção certa, ao prever uma parceria estratégica para a segurança e o desenvolvimento entre a União e a África. Aguardamos também, com expectativa, o contributo do Alto Representante para a estratégia UE/África que será apresentado no Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros, a 21 de Novembro de 2005.

Mas não devemos esquecer que foi Portugal quem, até hoje, deu o maior contributo para a institucionalização de um diálogo político com o continente africano, ao promover a I.<sup>a</sup> Cimeira Europa África, no Cairo, por ocasião da Presidência portuguesa da União em 2000. É *essencial* que seja dada continuidade a este diálogo, que é já, como disse, um diálogo institucionalizado, tal como acontece com os outros continentes. Não seria compreensível que a União Europeia não tivesse com África o mesmo

tipo de relacionamento que estabeleceu com a América Latina ou com a Ásia. Não seria compreensível que procurássemos reinventar um diálogo cujo acto fundador constitui um salto qualitativo no relacionamento com África.

A realização da II.<sup>a</sup> Cimeira, que pretendemos que venha a ter lugar em Portugal, tem estado dependente de obstáculos concretos e conhecidos que importa ultrapassar. *Não o fazer* seria conferir a um Estado em particular um protagonismo que justamente não se lhe deve conceder. Não o fazer seria, também, perder uma grande oportunidade de aproximar a África e a Europa, no momento em que temos de juntar esforços para enfrentar os problemas e os grandes desafios que ambos enfrentamos.

E é por esta razão que o Governo português continua empenhado na realização da Cimeira e continua a desenvolver esforços entre os parceiros para o conseguir.

Convém recordar que a União pretende instituir uma política externa “comum”, e não “una”, onde exista uma grande convergência de interesses objectivos. Mas África exemplifica os problemas que se colocam à definição de uma política externa “comum” à União.

Como sucede com quase todas as zonas do globo, existem Estados Membros que, por razões históricas e profundos laços, prosseguem interesses próprios no seu relacionamento com cada um dos países do continente africano. É bom e legítimo que assim seja. Daqui resulta uma competição que pode, aliás, ser salutar. E ao contrário do que se poderia pensar, o papel da Comissão, como representante da União nas relações comerciais e como coordenador nas relações de ajuda ao desenvolvimento não aliviou essa competição, pois tem sido vista em África como *mais* um interlocutor europeu.

A criação de um consenso europeu, de uma verdadeira política da União Europeia para a África, ir-se-á construindo

à medida que os interesses e objectivos dos Estados Membros forem convergindo. Esse fenómeno, sejamos realistas, resultará gradual e naturalmente do aprofundamento do processo de integração europeia e só será conseguido se efectivamente resultar a criação de um interesse comum da União em África.

A longo prazo, o nosso relacionamento com África passará pela concertação com os parceiros europeus, quer a nível político, quer ao nível específico da cooperação para o desenvolvimento. Enquanto a Europa não tiver uma política concertada para África, não jogar em união, será pouco mais que um somatório de jogadores que representam interesses particulares – mais preocupados com o protagonismo e visibilidade do que com a eficácia dos esforços conjuntos.

Portugal tem um lugar especial e pretende ter um papel importante nessa articulação, uma vez que se assume como interlocutor privilegiado de um conjunto de países africanos, apoiando e projectando a CPLP e encorajando fortemente o avanço da integração regional em África, com crescente peso internacional e relevância no continente. A progressiva importância das organizações regionais africanas deve ser reflectida pelo prisma europeu pela adopção de uma voz construtiva, coesa e coerente.

O diálogo político com o continente africano é um traço imprescindível do papel da Europa no mundo. Não pode ser substituído por um diálogo a nível técnico sobre este ou aquele aspectos das relações comerciais ou de segurança. Nas relações internacionais, as parcerias assentam no estabelecimento desse diálogo político entre países soberanos. É isso que julgamos faltar neste momento no tocante a África, e é por isso que fazemos da realização da Segunda Cimeira um elemento tão relevante da nossa política externa. Temos o dever de sedimentar a nossa relação de amizade com África. Escreveu Boutros-Ghali,

africano e antigo Secretário-Geral da ONU, que as alianças transformam os instintos em instituições.

A nossa forma de abordar o relacionamento com África deve basear-se no realismo. Embora admitindo que temos interesses nem sempre convergentes, está ao nosso alcance aproveitar as áreas onde todos podemos beneficiar, sincronizar a ajuda ao desenvolvimento, coordenar esforços e compreender, afinal, a inevitável complementaridade entre a Europa e África. Assim se consolidará uma parceria voltada para o progresso e a compreensão mútua entre os dois continentes.

## A ÁFRICA E OS DESAFIOS DO SÉCULO XXI

*Leonardo S. Simão*

*Director Executivo da Fundação Joaquim Chissano*

### A Era de Balanço e Perspectivas

Ao longo da última década do século XX, assistiu-se a uma actividade intensa de reflexão sobre a vida dos países e Organizações Internacionais, nomeadamente quanto às suas realizações, sucessos, insucessos havidos e perspectivas para o século que se avizinhava. O fim do século e da guerra fria constituíram os motores destas actividades de balanço, das quais o Continente Africano não esteve alheio, como será demonstrado mais adiante.

Nas Nações Unidas ganhou novo ímpeto o longo e tortuoso processo de negociação das suas reformas estruturais e de funcionamento, com o objectivo de conferir maior representatividade e democracia das suas estruturas e agências, bem como maior eficácia e eficiência da sua organização e operação. É neste quadro de balanço e perspectivas que nascem as propostas de reforma do Conselho de Segurança e de outros órgãos da Organização e se realiza a Cimeira do Milénio, que adopta as já famosas “Metas de Desenvolvimento do Milénio”, também conhecidas pela sigla inglesa, MDGs. Concomitantemente, cada uma das agências no programa das Nações Unidas realiza a sua introspecção crítica, procurando criar um melhor estado de preparação para os desafios do futuro, que, em breve, iria começar.

Ao nível da União Europeia, o debate gravita à volta do seu alargamento, com vista ao aumento de mercados e ajustamento geoestratégico, subsequente à queda do Muro de Berlim

e à rotura da União Soviética. No continente europeu, também têm lugar debates sobre a NATO, nomeadamente, quanto à sua composição e mandato. Varias outras instituições nacionais e regionais levam a cabo idênticas reflexões, procurando, com base nas lições do passado, estarem melhor preparadas para a nova época histórica.

O Continente Africano juntou-se a este amplo movimento, através do balanço crítico das realizações da Organização da Unidade Africana (OUA), tendo, no essencial, chegado às seguintes conclusões:

- A tarefa principal da OUA, que era a libertação do Continente do jugo colonial, havia sido cumprida com sucesso, pese embora a persistência do problema do Sahara Ocidental, que se encontra ao nível das Nações Unidas;
- A OUA não se mostrou suficientemente equipada para liderar o processo de desenvolvimento político, económico e social do Continente, no qual prevalecem elevados índices de pobreza e de doenças endémicas;
- África é flagelada por conflitos, na sua maioria conflitos intra-estatais, para a solução dos quais a OUA parece não estar adequadamente preparada;
- O Continente carece de uma agenda de desenvolvimento político, económico e social actualizada, que esteja em consonância com as características dos estados modernos no pós-Guerra Fria.

Este debate decorre numa época histórica que igualmente coincide com o fim do Apartheid na África do Sul e a emergência de novas lideranças em muitos países do Continente. Por outro lado, as novas gerações de africanos, com níveis de educação mais elevados que as anteriores, exigem maior espaço de participação na vida política e económica dos seus países.



## A União Africana, a NEPAD e as Comunidades Económicas Regionais

A reflexão sobre as realizações da Organização da Unidade Africana (OUA) culminou com a transformação desta na União Africana (UA), que apresenta um quadro de **objectivos** políticos, económicos, sociais e culturais mais amplo e abrangente que a OUA, entre os quais se salientam:

- Acelerar a integração política e sócio-económica do continente;
- A promoção da paz, segurança e estabilidade do continente;
- A promoção de princípios democráticos e instituições, participação popular e boa governação;
- Promoção e protecção dos direitos humanos e dos povos, de acordo com a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e outros instrumentos relevantes dos direitos humanos;
- A promoção do desenvolvimento sustentável ao nível económico, social e cultural e a integração das economias Africanas.

Os **princípios** adoptados pela União Africana incluem:

- A promoção da igualdade de género;
- O respeito pelos princípios democráticos, direitos humanos, o estado de direito e boa governação;
- A promoção da justiça social que assegure um desenvolvimento económico balanceado;
- O respeito pela santidade da vida humana, a condenação e rejeição da impunidade do assassinato político, actos de terrorismo e actividades subversivas; e
- A condenação e rejeição das mudanças inconstitucionais de governos.

Olhando para a **estrutura** dos órgãos da UA, verifica-se que se procurou dotar a organização da capacidade de tratar, com a necessária competência, matérias de natureza política, económica, social e cultural e promover maior participação de entidades nacionais nos assuntos da União, mercê do número de órgãos existentes, da sua composição (que comporta também representantes da sociedade civil africana) e modo de funcionamento.

A **operacionalização** dos objectivos da UA é feita através dos órgãos estatuídos, das Comunidades Económicas Regionais, tais como a SADC (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral) e a CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental), bem como através da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África, a NEPAD.

Com todo este vasto exercício de reforma, África pretende modernizar os seus Estados, o que inclui a abertura de maiores espaços de participação dos cidadãos em todos os aspectos da vida nacional, a resolução dos conflitos existentes, o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento em geral.

As reformas ocorrem também ao nível de cada Estado africano, a ritmos variáveis, ditados pelas realidades nacionais.

## Resultados

Sob o ponto de vista histórico, parece ser ainda cedo para se fazer um balanço das reformas que têm lugar em África, contudo, desde já, algumas conclusões poderão ser extraídas:

Na esfera política, o continente tem obtido sucessos assinaláveis na solução dos conflitos; com efeito, desde 1999, ano em que a OUA decretou a liderança africana na busca de soluções para os conflitos, o número de confrontos activos desceu exponencialmente de 25 para 3 casos residuais, pese embora a sua complexidade e delicadeza, que são Darfur, República

Democrática do Congo e Costa do Marfim. É importante notar que as soluções para todos estes conflitos tem sido encontradas sob mediação e liderança africanas, recorrendo-se ao apoio externo para a obtenção de recursos para a execução dos acordos de paz alcançados;

Ainda na área política, são evidentes os progressos que a vasta maioria dos países africanos registam no processo de modernização dos seus Estados, através da reforma das instituições, da abertura para o pluralismo político e de ideias, da realização regular de eleições a vários níveis e da promoção da mais ampla participação dos cidadãos em todos os aspectos da vida nacional. No âmbito da NEPAD, começou o processo de “revisão de pares” em alguns países; a abordagem do “peer review”<sup>1</sup>, como também é conhecido, tem o potencial de ser um grande suporte das reformas políticas do continente, sem provocar novos conflitos.

<sup>1</sup> African Peer Review Mechanism, instituição de controle da NEPAD.

Na esfera económica, são vastas as reformas já efectuadas, com o objectivo de criação de economias mais abertas e mais competitivas, atracção de investimento doméstico e externo e transferência de tecnologia. Os indicadores de desempenho mostram um crescimento económico contínuo do continente, de cerca de 4,5% ao ano, em média, que é encorajador.

A luta contra as doenças endémicas transmissíveis também regista sucessos, sobretudo no que respeita a malária e a tuberculose. Quanto ao HIV/SIDA, apesar da grande disponibilização de recursos técnicos, financeiros e medicamentosos, as respectivas curvas de incidência e prevalência ainda não estão a baixar, o que constitui um grande desafio a vencer.

Na área da educação, há um aumento do acesso ao ensino, principalmente ao ensino primário e superior.

Apesar destes avanços, uma parte da Comunidade Internacional manifesta cepticismo quanto à vontade política dos africanos em realizar reformas. Estes actores internacionais concentram

uma atenção obsessiva sobre os casos que ainda não estão resolvidos, tais como o Zimbabwe e o Darfur, e procuram apresentá-los como evidência definitiva da falta de vontade política de África para reformar os seus estados. Curiosamente, já não adoptam a mesma atitude em relação às dificuldades políticas encontradas noutros quadrantes, como, por exemplo, no Iraque.

África decidiu realizar, no seu próprio interesse, reformas dos seus estados, incluindo o aprofundamento da democracia. Contudo, essas reformas não podem conduzir a novos conflitos nem ser levadas a cabo através de métodos antidemocráticos. Diferentes países realizarão as reformas a ritmos diferentes, ditadas pelas respectivas realidades internas.

Apesar dos incidentes de percurso, o Continente tem tido um valioso apoio da Europa, dos Estados Unidos da América e das Instituições de Bretton Woods. Este apoio deve ser continuado no tempo, de modo a ajudar a África a atingir os seguintes objectivos:

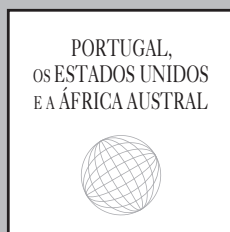
Alcançar maiores e sustentáveis sucessos na luta contra a pobreza, no âmbito das Metas de Desenvolvimento do Milénio:

- A desenvolver as infra-estruturas de suporte ao desenvolvimento;
- A atrair maiores volumes de investimento externo;
- A desenvolver e ampliar o uso das Tecnologias de Informação;
- A ter uma participação mais significativa no comércio internacional;
- A ver postas em prática as decisões da recente Cimeira do G8, relativas a África, que incluem questões de paz e estabilidade, boa governação, desenvolvimento humano, crescimento económico, financiamento para o desenvolvimento, mútua prestação de contas e comércio internacional.

Portugal e os Estados Unidos têm um papel muito importante a desempenhar no desenvolvimento de África, através da com-

binação do conhecimento que têm dos seus povos e aspirações com a disponibilidade de recursos humanos, financeiros e tecnológicos de que o continente tanto precisa. Portugal e os Estados Unidos compreendem que África é o continente do futuro, que necessita de apoio para transformar o seu vasto potencial em riqueza. Faço votos para que esta conferência seja um momento especial de projecção de uma parceria triangular forte entre África, os Estados Unidos da América e Portugal, com benefício dos nossos povos.





Colonialismo e Descolonização  
na África Portuguesa:  
Contexto Internacional

•

*Colonialism and Decolonization  
in Portuguese Africa:  
The International Context*





## A DESCOLONIZAÇÃO PORTUGUESA EM PERSPECTIVA COMPARADA

*Manuel Valentim Alexandre*

*Investigador Principal, Instituto de Ciências Sociais,*

*Universidade de Lisboa*

A descolonização portuguesa tem sido quase exclusivamente estudada numa perspectiva de tempo curto, privilegiando o período que vai da revolução de 25 de Abril de 1974 até à data da proclamação da independência de Angola, a 11 de Novembro do ano seguinte. É bem claro, no entanto, que ela faz parte de um movimento mais vasto, de ordem global, iniciado logo após a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial e, nalguns casos, com raízes mais longínquas – e que só nesse contexto pode ser plenamente analisada, nos seus pontos comuns e nas suas especificidades. Trata-se de um vasto programa, que supõe um trabalho de pesquisa em grande parte ainda por fazer. No presente texto, de carácter meramente introdutório, alinham-se apenas algumas ideias gerais, de ordem comparativa, na esperança de que possam servir de pontos de referência para uma reflexão sobre o caso português.

Versão da  
introdução à  
Mesa Redonda  
«A Descolonização  
Portuguesa»,  
realizada a 10 de  
Novembro  
de 2005  
no âmbito da  
III Conferência  
Internacional  
FLAD-IPRI –  
*Portugal, The USA  
and Southern  
Africa/Portugal,  
os Estados Unidos  
e a África Austral.*

### Os Impérios Coloniais Europeus após a 1.<sup>a</sup> Guerra Mundial

Por vários aspectos, o período entre os dois conflitos mundiais pode considerar-se como o ponto culminante do sistema colonial europeu. É por essa altura que ele atinge a sua máxima expressão territorial, após a ocupação efectiva das possessões africanas, concluída durante a Grande Guerra, no essencial, e a partilha das regiões do império turco do Médio Oriente pela

Inglaterra e a França, determinada em 1919 pelo Tratado de Versalhes (embora sob a forma de mandatos). Para além da sua superioridade militar, que as campanhas de ocupação tinham tornado patente, a Europa prevalecia-se da força da sua economia e sobretudo do brilho da sua civilização, que – a seus olhos – sobrepunha todas as outras. Segundo muitas das formulações doutrinárias da época, a colonização encontraria a sua justificação e a sua legitimação tanto no aproveitamento dos recursos necessários ao progresso da humanidade como na transmissão às “raças atrasadas” ou mesmo “primitivas” dos valores culturais e técnicos da “raça branca”<sup>1</sup>. Nestes termos, o domínio imperial era visto como um facto histórico natural e inquestionável, destinado a perdurar por longo tempo, com o consenso dos próprios colonizados, incapazes de se governarem a si mesmos. Essa perspectiva parecia adequar-se particularmente às realidades vividas nas possessões africanas, onde um número restrito de europeus controlava então milhões de habitantes, sem sobressaltos de maior, com recursos limitados e forças armadas muito reduzidas. A teoria de Ronald Robinson – com a sua ênfase no uso pelas potências imperiais de grupos locais colaborantes como intermediários, sendo esse o principal mecanismo de controle sobre o mundo não europeu<sup>2</sup> – encontra aqui o seu terreno e a sua época de eleição (o que não exclui a existência de formas de resistência a esse mesmo controle).

No entanto, ainda nesta sua fase de apogeu, é possível discernir sinais de desajustamento na evolução do sistema colonial, com efeitos a longo prazo.

Uma primeira brecha, embora ténue, resulta do peso que depois da 1.<sup>a</sup> Guerra Mundial ganhou o princípio da autodeterminação dos povos – peso por grande parte derivado das posições assumidas pelo presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, tendo em vista a solução das reivindicações das várias potências europeias no pós-guerra. Segundo o quinto dos catorze

<sup>1</sup> Cf. Henri Grimal, *Historia de las descolonizaciones del siglo XX*, Madrid, IEPALA Editorial, 1989, pp. 6-7 e 31-35 e fontes aí citadas.

<sup>2</sup> Ronald Robinson, “Non-European foundations of European imperialism: sketch for a theory of collaboration”, in Roger Owen e Bob Sutcliffe (orgs.), *Studies in the theory of imperialism*, Londres, Longman, 1972, pp. 117-140.

pontos por ele propostos a 9 de Janeiro de 1918, essa solução deveria ter em conta, não apenas os desejos dos países europeus, mas também os interesses das populações dos territórios em questão – o que tendia a alterar os objectivos da colonização e os seus fundamentos, pondo em causa o simples direito de conquista. Na realidade, em 1919 o Tratado de Versalhes seguiu uma via de compromisso, estabelecendo no seu artigo 22.º que os territórios “incapazes de se governarem a si próprios”, antes dependentes das potências vencidas (Alemanha e Turquia), seriam atribuídos sob a forma de mandatos a outros países, que os administrariam debaixo da supervisão da Sociedade das Nações. Estava-se longe da aplicação do princípio da autodeterminação subjacente aos catorze pontos de Wilson (princípio seguido, com melhor ou pior fortuna, na reformulação do mapa da Europa); mas ficava oficialmente consagrado que a colonização deveria ter em conta os direitos e interesses dos “indígenas”, segundo o modelo estabelecido para os mandatos (embora na prática os Estados coloniais conservassem uma total liberdade na condução das suas políticas).

Por outro lado, o imperialismo passa também a ser alvo de uma contestação radical – a promovida pela III.ª Internacional, que via no movimento anticolonial um aliado na luta contra o sistema capitalista, à escala mundial. O reconhecimento, pelo poder comunista, do direito das nações dependentes da Rússia à emancipação tendia a servir de exemplo, com impacte sobretudo na Ásia (embora todas elas se voltassem a reunir na União Soviética, em 1924, sob a égide dos respectivos partidos comunistas).

Tanto o princípio da autodeterminação como a actividade do Comintern tiveram nesta fase efeitos limitados, influenciando nas colónias núcleos relativamente restritos de intelectuais e de activistas.

Maior relevo se deve dar às mutações produzidas nas sociedades dominadas pela difusão da presença europeia após

a ocupação efectiva, que acelerou a transformação e a desagregação dos modos de vida tradicionais. As tensões inerentes a estes processos foram potenciadas pela incapacidade das potências coloniais assegurarem o desenvolvimento sustentado dos seus territórios. Em muitas regiões, os sistemas imperiais mostraram-se incapazes de promover as transformações das estruturas agrárias, como seria necessário para ocorrer ao forte crescimento demográfico verificado entre 1918 e 1939<sup>3</sup>. Para mais, a depressão que a partir de 1929 assolou o capitalismo mundial afectou gravemente os rendimentos coloniais, devido à queda dos preços dos produtos agrícolas, que excedeu a dos preços industriais. As principais vítimas foram os camponeses nativos que produziam para exportação; mas toda a economia dos territórios dependentes sofreu com a súbita contracção do crédito e das despesas públicas. A crise levou também a uma intervenção acrescida do Estado na organização e controle dos mercados coloniais<sup>4</sup>.

As reacções à presença imperial variaram largamente de território para território, neste período de entre guerras, consoante as políticas adoptadas e as condições locais. Na Ásia, e sobretudo na Índia britânica, dá-se já a emergência de um nacionalismo de massas, favorecido, não apenas pela deterioração das condições económicas de grande parte da população, mas também pela existência de uma classe média ocidentalizada (funcionários, membros de profissões liberais, comerciantes e industriais), frustrada pela sua marginalização dos centros de decisão e pelas barreiras raciais. O movimento de resistência não violenta de Gandhi, a partir de 1919, serviu de pólo integrador e mobilizador dos diversos interesses e tendências, em conjugação com a actividade do Partido do Congresso, que se radicalizara durante o primeiro quartel de Novecentos. Aqui, como noutras regiões asiáticas, o nacionalismo é nesta época mais o resultado de uma vontade de oposição ao domínio estrangeiro do que a expressão de um sentimento de comunidade de interesses<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> R.F. Holland, *European Decolonization, 1918-1981* – *An Introductory Survey*, Londres, MacMillan Education, 1985, pp. 2-5.

<sup>4</sup> J. Forbes Munro, *Africa and the International Economy, 1800-1960*, Londres, J. M. Dent & Sons, 1976, pp. 150-169.

<sup>5</sup> H. Grimal, *op. cit.*, pp. 49-53.

Uma outra resposta ao poder imperial esteve na renovação do Islão, unindo por vezes o apelo para um retorno aos fundamentos da fé religiosa a formas de nacionalismo revolucionário de inspiração europeia, com repercussões potenciais desde o Magrebe ao Extremo Oriente, mas com particular relevo, nesta fase, no norte de África e no Médio Oriente.

Uma terceira forma de reacção, muito generalizada tanto na África negra como na Ásia, assumiu um carácter religioso: cultos tradicionais que passaram a funcionar como expressão de resistência ao colonizador, e em particular cultos proféticos nativistas, que, presentes em várias regiões do Oriente, como a Indonésia, proliferaram sobretudo no continente negro, anunciando o fim do mundo, com a subversão da ordem vigente e o início de uma nova era, na qual os Africanos não mais seriam oprimidos<sup>6</sup>. Neste último caso, tratava-se, em geral, de cultos sincréticos, que tomavam elementos do Cristianismo ou do Islão, reinterpretados e “paganizados” em ligação com a cultura religiosa nativa. Estes movimentos “anuncia[vam] e promov[iam] programas de autonomia cultural e religiosa, reagindo contra a política de segregação racial, de assimilação forçada, de destribalização e aculturação imposta pelas administrações locais ou mesmo pelas igrejas missionárias”<sup>7</sup>. O “tema autonomista”, levando à constituição de igrejas separatistas, desenvolvia-se por vezes num sentido pan-africanista, proclamando a redenção de todos os negros<sup>8</sup> (pan-africanismo que surge no continente também por via da influência do norte-americano W. e B. DuBois e sobretudo do jamaicano Marcus Garvey, que nos Estados Unidos pregava o orgulho da raça negra<sup>9</sup>).

Essencialmente religiosos, os movimentos proféticos têm nesta época relações muito ténues com o nacionalismo político (então confinado, na África negra, a indivíduos ou grupos isolados, sem apoio popular). Mas há quem veja neles os “fermentos” que estariam “na raiz de toda [a] revolta política e militar” dos “povos indígenas”, após a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Vittorio Lanternari, *As Religiões dos Oprimidos*, S. Paulo, Editora Perspectiva, 1974, p. 40.

<sup>7</sup> *Idem, ibidem*, p. 16.

<sup>8</sup> *Idem, ibidem*, p. 71.

<sup>9</sup> J. D. Hargreaves, *Decolonization in Africa*, Londres e Nova Iorque, Longman, 1988, pp. 27-28.

<sup>10</sup> V. Lanternari, *op. cit.*, p. 15.

A afirmação é controversa. Em todo o caso, é certo que as administrações coloniais temiam o potencial subversivo das religiões separatistas, prendendo e deportando os respectivos profetas e perseguindo os seus movimentos. Na África negra, a ameaça do nacionalismo político parecia então menos premente: tudo estaria em evitar que os pequenos grupos críticos do domínio europeu – a que se concedia alguma liberdade de expressão, sobretudo nos territórios britânicos – entrassem em contacto com sectores sociais mais vastos. Noutras regiões, onde esse passo já se dera, a política seguida pelas várias potências oscilou entre uma linha de repressão implacável – de que é exemplo o massacre de Amritsar, na Índia inglesa, a 13 de Abril de 1919 – e a utilização de meios mais complexos e mais sofisticados de controle.

Seguindo a via mais pragmática, a Grã-Bretanha adoptou soluções diversas, consoante as condições dos diversos territórios – soluções que iam da “indirect rule” ou da simples formação de conselhos eleitos, com funções mais ou menos latas (como na África negra) à concessão da independência formal sob controle britânico (Egipto, 1922) ou de um governo autónomo branco (Rodésia do Sul, 1923) ou ainda de um estatuto prevendo a constituição de um Estado federal, com eleições gerais (Índia, 1935), para não falar das colónias de população branca maioritária, que acederam à condição de Estados independentes no seio da Comunidade Britânica. Este marco institucional e esta tradição de flexibilidade não deixarão de influenciar a evolução do império inglês, após a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial.

Na Indonésia, a Holanda criou também órgãos representativos das populações, a vários níveis, coroadas pelo *Volksraad*, cujos poderes foram acrescidos em 1925, com membros nativos em parte nomeados e em parte eleitos.

Por seu turno, o sistema imperial francês, mais centralizado e de cariz mais abertamente autoritário, restringiu fortemente a expressão dos interesses dos povos colonizados, limitando a um

papel meramente consultivo as assembleias coloniais, cujos membros autóctones eram nomeados e reuniam em colégio separado. Onde existiam, os movimentos nacionalistas eram remetidos à clandestinidade.

Em qualquer caso – fossem quais fossem as políticas seguidas e as tensões manifestadas num ou noutro território –, os impérios europeus pareciam ainda ter pela frente um largo futuro (em particular na África negra), nas vésperas da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial.

## **A 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial e os seus efeitos nos Impérios Coloniais Europeus**

Pelas tensões e rupturas que provocou, a vários níveis – económico, social e político –, a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial marcou de modo irreversível a evolução dos impérios coloniais europeus, com efeitos mais imediatos e mais evidentes na Ásia, mais subterrâneos e a mais longo prazo nas outras regiões, em particular na África sub-sahariana.

No Extremo Oriente, a expansão militar japonesa levou ao desmantelamento das estruturas políticas e administrativas coloniais europeias, tanto na Indochina francesa (sob domínio nipónico já desde Agosto de 1940) como na Indonésia holandesa e no Timor português (ocupados em 1942), na Malásia britânica (tomada após a queda de Singapura, a 15 de Fevereiro de 1942, marco simbólico do colapso do poder ocidental na região) e na Birmânia (também em 1942). Essa ruptura deu espaço de manobra às elites locais, propiciando a expansão do nacionalismo e do comunismo sobretudo na fase final da guerra, quando o Japão perdeu a capacidade de as controlar. No Verão de 1945, o Viet Minh – partido comunista indonésio, formado em 1941, que entretanto constituíra uma “frente anticolonial” – instalou-se em Hanói, capital do Tonquim; e os nacionalistas indonésios

proclamaram a independência, antes do desembarque das tropas aliadas. A Birmânia já em 1943 fizera o mesmo, sob a égide do Japão. Franceses, holandeses e britânicos viam-se obrigados a recuperar as suas antigas colónias, num contexto desfavorável, dado o grau de organização e de consciência política atingido pelas forças locais.

Na Índia, fora do teatro das operações militares, a ameaça japonesa e a necessidade de mobilizar recursos para o esforço de guerra levaram as autoridades britânicas, não apenas a intensificar a produção agrícola e industrial, mas também a procurar o apoio da população através de concessões políticas. Mas com pouco êxito: em 1942, insatisfeito com as propostas de Londres, o Partido do Congresso lançou uma campanha de não cooperação e de rebelião contra o poder colonial, a que este respondeu com uma violenta acção repressiva. Em todo o caso, o nacionalismo indiano progrediu de tal forma nos últimos anos da guerra que a exigência da independência se tornou imparável, a curto prazo: tudo se resumia ao modo como se faria a transferência de poderes, complicada pelo confronto entre o Partido do Congresso e a Liga Muçulmana (que conduziu à partilha do território entre a União Indiana e o Paquistão, em 1947).

No norte de África, a França manteve de momento as suas posições, embora a sua derrota às mãos da Alemanha nazi, em 1940, contribuisse para as fragilizar, sobretudo após a ocupação da Tunísia pelas tropas germânicas, em 1942-1943, e a presença militar norte-americana na região, desde finais de 1942, que veio dar alento aos movimentos nacionalistas árabes, tanto nos territórios sob protectorado (Marrocos, Tunísia) como na Argélia (onde a presença de uma numerosa população de origem europeia criava uma situação particular). Também no Egipto as tensões nascidas da guerra fomentaram a contestação à continuação da influência da Grã-Bretanha no país, nos campos militar e político; e, no Próximo Oriente, a administração gaullista que



em 1941, com a cooperação britânica, substituiu a de obediência vichysta viu-se obrigada a prometer e depois, em 1945, a conceder a independência à Síria e ao Líbano, pondo fim ao respectivo mandato.

Embora tivesse escapado quase por completo às operações militares, a África sub-sahariana não deixou de sofrer os efeitos do conflito militar, que se reflectiu fortemente na sua economia, tanto pelas restrições às importações que provocou (o que abriu espaço à instalação de alguma indústria ligeira em particular em torno das maiores cidades portuárias) como sobretudo pela mobilização de recursos a que obrigou, tendo em vista a produção de bens alimentares e de matérias-primas exigidas pelo esforço de guerra. Apesar de as consequências variarem muito de região para região, a tendência geral vai no sentido da expansão da economia de mercado, com a inerente flexibilização ou destruição dos vínculos tradicionais. Os efeitos deste processo na população africana são contrastados: se dele tiram proveito alguns (proprietários rurais e empresários que aproveitam a expansão dos mercados ou beneficiam dos contratos governamentais), outros são vítimas do reforço das antigas e gravosas formas de exploração colonial – trabalho forçado, culturas obrigatórias –, agora impostas em nome da necessidade imperiosa de vencer o inimigo. Um dos aspectos mais relevantes das mutações induzidas na África negra pela 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial está no impulso dado à urbanização, que criou ou alargou o quadro propício à geração de novas formas de sociabilidade e de identidade, favoráveis ao enraizamento dos nacionalismos.

Para além das transformações e das rupturas que tocaram este ou aquele dos seus territórios, os impérios coloniais europeus foram afectados, no seu todo, pela profunda mutação do contexto internacional que a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial trouxe, tanto a nível político como a nível ideológico. Numa frase, pode dizer-se que o conflito fez perder à Europa a presunção de ser o

<sup>11</sup> Discurso de 22 de Maio de 1939, in *Discursos e Notas Políticas*, vol. III, Coimbra, Coimbra Editora, s.d., p. 139 (2.<sup>a</sup> ed.).

“cérebro e o coração do mundo” (para usar a expressão de um discurso de Salazar de 1939<sup>11</sup>), do mesmo passo que contribuiu decisivamente para a emergência de duas superpotências, os Estados Unidos da América e a União Soviética, ambas se prevalecendo de princípios anticolonialistas.

O marco simbólico desta viragem, em relação aos sistemas coloniais, está na “Carta do Atlântico”, firmada a 14 de Agosto de 1941 por Roosevelt e Churchill, entre cujos princípios se incluíam o direito de todos os povos à soberania e à escolha da sua forma de governo e o livre acesso às matérias-primas por todas as nações.

Nestes pontos, a declaração correspondia, do lado americano, tanto a uma tradição anticolonial na sua política externa, com raízes na sua própria história, como a interesses e objectivos que os Estados Unidos esperavam impor na reformulação da ordem internacional, após a guerra, visando a afirmação da sua hegemonia nos assuntos mundiais e, nomeadamente, a extensão das suas zonas de influência no Pacífico e na Ásia, para além da abertura de mercados e do estabelecimento de bases noutras regiões do globo. Esta estratégia implicava a progressiva eliminação dos impérios europeus – a começar pelo da França, potência vencida em 1940 –, com a entrega dos territórios tidos por incapazes de se governar a si próprios a uma tutela internacional.

Obrigado a contra gosto a aceitar estas cláusulas da “Carta do Atlântico”, Churchill procurará pouco depois restringir-lhes o âmbito, afirmando nos Comuns, a 9 de Setembro, que elas se reportavam apenas aos povos europeus dominados pela Alemanha nazi, e não às populações do império britânico. Nos anos seguintes, a Grã-Bretanha resistirá às pressões diplomáticas norte-americanas, opondo-se mesmo a que a Indochina fosse retirada à soberania francesa após a derrota do Japão (como Roosevelt pretendia insistentemente) – vendo nesse passo um precedente perigoso para as suas próprias colónias<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Cf. Thomas G. Paterson e Dennis Merrill (orgs.), *Major Problems in American Foreign Relations*, vol. II, Lexington e Toronto, D. C. Heath and Company, 4.<sup>a</sup> ed., documentos e ensaios recolhidos no cap. 5.

Na fase final da guerra, dá-se um recuo americano, com o abandono progressivo da perspectiva da criação de um extenso sistema de tutela internacional. À resistência britânica juntavam-se outros factores, que faziam dividir e hesitar a administração de Washington neste ponto – nomeadamente, a consciência da dificuldade em controlar todo o vasto mundo colonial, no imediato pós-guerra, uma vez iniciado o desmantelamento dos impérios europeus. A pouco e pouco, foi-se impondo a necessidade de uma cedência neste campo. Para mais, as chefias militares norte-americanas tinham como indispensável conservar as ilhas do Pacífico antes submetidas ao Japão, o que prejudicava a ideia de aplicação generalizada de um sistema de tutela internacional. Certo é que, na conferência de Yalta, em Fevereiro de 1945, essa ideia ficou restringida aos antigos mandatos da Sociedade das Nações, aos territórios tomados ao inimigo e a outros que voluntariamente fossem colocados nesse regime.

A Carta das Nações Unidas consagrará no essencial esta solução. Para as regiões nesses termos colocadas sob tutela, estabelecia um apertado mecanismo de fiscalização pelas Nações Unidas. Quanto aos territórios coloniais, qualificados de “territórios não-autónomos”, dedicava-lhes o capítulo XI, que obrigava os Estados por eles responsáveis a promover o seu desenvolvimento económico e político e a respeitar as suas culturas, devendo fornecer informações regulares ao secretário-geral da ONU.

### **No pós-guerra: o desmantelamento dos Impérios Europeus**

Entretanto, os princípios enunciados na “Carta do Atlântico” não deixaram de ter o seu eco entre os povos coloniais, sendo por várias vezes invocados em documentos reivindicativos de núcleos ou movimentos nacionalistas, ainda durante a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial.

Após o conflito, a política dos Estados Unidos neste domínio raramente escapou às hesitações e ambiguidades que acabámos de registar – justapondo em geral um anticolonialismo de fundo, implícito ou explícito, e posições concretas de compromisso que o contrariavam ou pelo menos lhe retiravam a eficácia.

A instalação do quadro da guerra fria contribuiu para tornar mais difíceis as opções de Washington, obrigado a ter em conta os interesses dos seus aliados europeus. Em termos muito genéricos, a administração norte-americana oscilou entre duas tendências: a de favorecer a conservação dos sistemas coloniais, para evitar um vazio que a União Soviética poderia vir a preencher; e a de dar o seu apoio a formas moderadas de nacionalismo, cortando o caminho à penetração comunista (um perigo que aliás variava de região para região, tendo muito maior peso na Ásia do que em África).

Quanto às nações europeias, o seu objectivo continuava a ser a preservação dos respectivos impérios, embora por vias e modalidades diversas, de caso para caso, e, no interior de cada sistema, de região para região.

Na Ásia, onde, como vimos, as rupturas provocadas pela guerra tiveram maior impacte e os nacionalismos gozavam já antes dela, em várias zonas, de um apoio de massa, as pressões conduziram mais ou menos rapidamente à descolonização, na década posterior ao conflito mundial, com menor resistência da Inglaterra na Índia (1947) do que da Holanda na Indonésia (1949) e sobretudo da França na Indochina, que só se retirará em 1954, depois de derrotada militarmente.

Na África, pelo contrário, os sistemas coloniais pareciam ainda seguros. Tanto do lado britânico como do francês, no entanto, crescia a consciência de que o contexto internacional do pós-guerra impunha uma mutação de fundo nos métodos de exploração e nas formas de justificação do domínio imperial, compatíveis com os objectivos expressos na Carta das Nações Unidas.

Ainda durante o conflito, em Janeiro – Fevereiro de 1944, o general de Gaulle, na qualidade de presidente do Comité Francês de Libertação Nacional, organizou em Brazzaville (África Equatorial Francesa) uma conferência de governadores coloniais, destinada a estabelecer as bases da futura legislação colonial francesa, mas apenas sob a forma de recomendações. No campo político, a conferência afastou liminarmente a ideia de independência ou mesmo a de autonomia de qualquer dos territórios, deixando-lhes aberta somente a via da assimilação e da integração no bloco francês, não admitindo mais do que alguma forma de descentralização administrativa e de intervenção dos Africanos nos assuntos locais. Nessa mesma lógica, estabelecia-se o princípio da representação dos territórios do ultramar na futura assembleia constituinte – assembleia de que resultou a formação da União Francesa, consagrada na Constituição de 1946, que previa a formação de assembleias territoriais e a representação das populações do império no parlamento da metrópole, embora em termos restritos.

No campo económico e social, foi-se bem mais longe em Brazzaville, recomendando-se que se pusesse fim ao regime de “indigenato” (abolido de facto por lei de 7 de Maio de 1946), ao trabalho forçado (ilegalizado a 11 de Abril de 1946) e a outras formas opressivas de exploração colonial, se desenvolvesse o sistema educativo e se fomentasse a economia – tendo este último ponto correspondência em vários planos que levaram à construção de infra-estruturas e equipamentos sociais.

O reforço das tendências reformistas verifica-se também na Grã-Bretanha, onde se vai instalando durante a guerra um consenso sobre a necessidade de transformação dos regimes coloniais. A ênfase maior era igualmente posta no desenvolvimento económico e social – tido por essencial, além do mais, para sustentar a economia das próprias metrópoles europeias. Em 1945, o parlamento britânico aprovou um novo e mais

vasto “Colonial Development and Welfare Act”, destinado sobretudo à África, dando início a uma nova fase de implantação de infra-estruturas. Um relevo especial foi concedido ao investimento em educação – incluindo a universitária –, tendo em vista a formação de quadros que possibilitassem as reformas políticas também consideradas necessárias. O objectivo final seria o acesso à autonomia, com o estatuto de Domínio, no seio da Comunidade Britânica, dos territórios que para tal fossem reunindo condições – um processo que em África deveria tomar ainda várias décadas<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Hargreaves,  
*op. cit.*,  
pp. 60-64,  
86-89, 97-100.

É no quadro assim definido em termos muito gerais que a situação no terreno vai evoluir, nos dois impérios, numa multiplicidade de experiências e de vias, consoante as especificidades de cada território. Nas próprias metrópoles, está-se longe da unanimidade, confrontando-se perspectivas diversas e por vezes contraditórias. Globalmente, o processo conhece conflitos e crises, sendo impulsionado por tensões e revoltas locais, em certos casos reprimidas de forma sangrenta. Simplificando muito a realidade – como é inevitável num texto desta natureza, meramente introdutória –, podemos discernir nas políticas seguidas pela Grã-Bretanha e pela França nos dez anos posteriores à 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial uma linha de fundo de sentido reformista, que visava a conservação do domínio colonial como base para o exercício de um poder autónomo a nível mundial (com uma ligação mais ou menos forte aos Estados Unidos), através da integração política das populações do ultramar, e não de um simples controle administrativo.

Para além de uma política de fomento económico, que proporcionava novas oportunidades às populações dominadas, essa integração passava pela africanização dos quadros administrativos e pela criação ou reformulação de instituições representativas territoriais de maioria negra, total ou parcialmente eleitos, com poderes executivos ou legislativos (e não simplesmente

consultivos), através dos quais os Africanos iriam fazendo a aprendizagem da democracia e da gestão de um Estado moderno, em estreita colaboração com as antigas metrópoles.

Em princípio, a representação institucional dos interesses locais deveria permitir o controle do processo de transição das antigas formas de domínio para as novas formas de exercício da influência e do poder, no quadro da autonomia mais ou menos alargada que se ia concedendo de melhor ou pior grado – e assim aconteceu de facto, na maior parte dos casos, até meados da década de 1950. O risco estava em que a via assim aberta podia ser aproveitada para forçar o ritmo da transição ou mesmo para lhe fixar outros objectivos, culminando na independência. Esse perigo crescia nos territórios em que se formaram movimentos nacionalistas de massas, através dos quais se exprimiam descontentamentos e reivindicações – por vezes provocados por expectativas frustradas nascidas do próprio processo de desenvolvimento – que dificilmente podiam ser satisfeitos no quadro político e económico do império.

Pelo lado britânico, o caso paradigmático deste tipo de evolução está na Costa do Ouro, onde as autoridades coloniais, a partir de 1951, perderam o controle do processo, a favor do *Convention People's Party* de Nkrumah. Quanto à França, os principais problemas surgiram no norte de África, por força do militantismo muçulmano. A sul do Sahara, as primeiras dificuldades surgiram na Costa do Marfim (em parte, por influência da vizinha Costa do Ouro), em consequência da implantação do *Parti Démocratique de la Cote d'Ivoire*, chefiado por Houphouët-Boigny, que obrigou Paris a recuar na repressão e a introduzir reformas em 1950 (mas o afastamento de Houphouët e do seu grupo político do Partido Comunista Francês e a sua aproximação a outras formações gaulesas mais moderadas resolveram a questão, nos anos seguintes). Paris sofreu também pressões a partir do Togo e dos Camarões, cuja sujeição à tutela da

ONU, na condição de antigos mandatos, facilitava a expressão das reivindicações nacionalistas.

Levados pelas circunstâncias, neste ou naquele território, a fazer concessões, tanto a Grã-Bretanha como a França acabavam em geral por se ver forçadas a estendê-las a outros domínios coloniais: a tal obrigava a proximidade das populações (por vezes da mesma raiz étnica) ou a simples notícia do que se passava alhures: era difícil negar aos mais moderados e mais colaborantes o que se ia concedendo aos mais impacientes e mais recalcitrantes, sob pena de fazer perder a credibilidade aos primeiros. Este é um campo onde a teoria dos dominós parece ter uma plena aplicação.

A instabilidade inerente a este processo foi agravada a partir de meados da década de 1950 por factores que lhe deram um novo cariz, conduzindo em poucos anos a uma descolonização generalizada, com escassas excepções (entre as quais as dos territórios sob domínio português).

Em Abril de 1955, a Conferência de Bandung, convocada para analisar os problemas que interessavam especialmente aos povos da Ásia e da África – e na qual participaram dezoito Estados asiáticos e seis Estados africanos, estando entre os primeiros a China comunista, que desempenhou um papel de relevo –, deu o sinal mais evidente da emergência do desde então chamado “Terceiro Mundo”, que constituía um novo elemento de pressão sobre as potências e de apreensão para os Estados Unidos.

Maior importância ainda, pelas suas consequências políticas, teve o fracasso da expedição militar franco-britânica contra o Egipto de Nasser, em finais de Outubro de 1956, na sequência da nacionalização da Companhia do Canal do Suez. Condenadas na Assembleia das Nações Unidas, com os únicos votos a seu favor da Austrália e da Nova Zelândia, e pressionadas, com efeitos decisivos, pelos Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França viram-se obrigadas a retirar, abandonando o terreno –



e dando por essa forma um inequívoco sinal de fraqueza perante os países árabes e perante o “Terceiro Mundo” em geral, incluindo as suas próprias colónias.

Sobretudo para a Grã-Bretanha, o fiasco teve reflexos decisivos na política imperial, no âmbito de uma reformulação dos objectivos mais gerais da acção externa britânica. Logo em 1957, o governo inglês iniciou uma reavaliação da sua estratégia, adaptando-a aos meios disponíveis e ao contexto mundial. Nesse mesmo ano, o “Defense Review” deu a prioridade à arma nuclear como base do poder militar, o que implicava uma forte restrição nas despesas com os meios de defesa tradicionais. Esta opção acabou por ser levada a cabo numa lógica de reforço da relação privilegiada com os Estados Unidos, que forneceriam os mísseis portadores da bomba, segundo acordado na Conferência de Nassau de Dezembro de 1962.

Da nova linha resultava, não o total abandono do papel imperial da Grã-Bretanha, mas a sua “redução selectiva”, mantendo a presença britânica ou pelo menos a capacidade de intervenção militar em zonas consideradas de interesse vital (Mediterrâneo oriental, Malásia, campos petrolíferos do Irão, Arábia, Oceano Índico em geral)<sup>14</sup>. No campo colonial, o governo de Londres procedeu também desde 1957 a uma análise pragmática da situação em termos da relação entre custos e benefícios, distinguindo entre as regiões em que conviria acelerar o processo de transição para a independência, como a África ocidental, e aquelas em que essa transição deveria ser mais controlada e mais demorada, quer por razões estratégicas (África oriental) quer pela complexidade introduzida pela presença de populações de colonos brancos mais ou menos numerosas e mais ou menos influentes na própria metrópole (a Federação da África Central, englobando as Rodésias do Norte e do Sul e a Niassalândia).

Na prática, tudo se passou muito rapidamente – mais do que estaria planeado –, desde a independência da Costa do Ouro

<sup>14</sup> *Idem, ibidem*, p. 158.

(Gana) em 1957, que criou um precedente com influência em todo o continente negro. Na própria África central, a pressão dos nacionalistas para que se fizesse jogar a democracia em pleno, dando o poder às maiorias negras, levou ao desmantelamento da Federação em 1963, com a secessão da Rodésia do Norte (Zâmbia) e da Niassalândia (Malawi), ficando a Rodésia do Sul sob o poder da minoria branca, em conflito com Londres, até finais da década de 1970<sup>15</sup>.

Quanto à França, evoluiu também no sentido de uma rápida descolonização, embora em contexto diferente e por caminhos diversos. Já em 1955, um grupo de estudos constituído no ministério do Ultramar constataria a falência dos princípios integristas que serviam de fundamento à política colonial francesa, face a uma África em plena mutação<sup>16</sup>. Tirando as consequências desta conclusão, a 23 de Junho de 1956 foi adoptada uma “lei-quadro” que alargou as competências das assembleias de cada território, eleitas por sufrágio universal e em colégio único, e criou conselhos de governo com funções executivas, cujos membros seriam nomeados por essas mesmas assembleias, embora o seu presidente fosse indicado por Paris.

Tratava-se de um grande passo no sentido do autogoverno, embora se recusasse ainda liminarmente a ideia de independência – ideia que, no entanto, continuava a abrir o seu caminho na África francesa, sobretudo após o nascimento do Gana, em Março de 1957. Na própria metrópole, havia já quem pensasse, nos meios governamentais, que era do interesse da França a adopção de uma linha de “evolução e de negociação”, substituindo-se a tutela colonial por uma política de “verdadeiros contratos e de livres compromissos”, única forma de salvaguardar a herança gaulesa no continente africano – como defendeu François Mitterrand em livro publicado em 1957<sup>17</sup>.

Com a subida ao poder do general de Gaulle, em 1958 – no quadro de uma crise nacional provocada pela guerra da Argélia,

<sup>15</sup> Os três últimos parágrafos estão baseados in *idem, ibidem*, pp. 156-167 e 186-203; e Holland, *op. cit.*, pp. 191-248.

<sup>16</sup> Cf. Jean Planchais, *L'Empire Embrassé, 1946-1962*, Paris, Éditions Denoël, 1990, pp. 190-191.

<sup>17</sup> Cit. in Raoul Girardet, *L'idée coloniale en France*, s.l., La Table Ronde, 1972, pp. 323-324.

que se arrastava desde 1954 –, reforçou-se a perspectiva de que o destino da França como líder da Europa e potência mundial seria prejudicado pelo dispêndio de energias e de recursos na conservação das velhas formas de domínio. Também neste caso a entrada do país no clube restrito dos possuidores da bomba nuclear teve o seu peso. Ainda em 1958, a nova Constituição, que pôs fim à 4.<sup>a</sup> República e instituiu a 5.<sup>a</sup>, criou a Comunidade Francesa, de carácter federalista, que dava a autonomia aos territórios coloniais que a ela aderissem em referendo; mas reservava para os órgãos comunitários, dominados pela França, um amplo leque de matérias: política externa, defesa, política económica e financeira comum, moeda, questões estratégicas. No previsto referendo, só a Guiné votou contra, desligando-se desde logo da antiga metrópole. Mas, pelo seu carácter desigual, a Comunidade dificilmente poderia eliminar duradouramente as pressões independentistas nos outros Estados membros, que desde Setembro de 1959 foram acedendo ao estatuto de plena soberania. Em poucos meses, a Comunidade esvaziou-se de funções e de sentido, deixando de facto de existir. Para os líderes africanos, mesmo os mais moderados, não exigir a independência era incorrer no risco de uma inaceitável perda de prestígio aos olhos dos seus próprios povos. Finalmente, no que respeitava à questão argelina – dificultada pela presença de uma população de origem europeia muito numerosa e muito enraizada –, de Gaulle acabou por resolvê-la por negociações com a Frente de Libertação Nacional, que conduziram à independência do território em 1962, após um processo muito conturbado, com fortes resistências dos partidários da “Argélia francesa”.

A aceitação quase sem reservas de toda esta vaga de descolonização não significa que de Gaulle se tivesse rendido aos argumentos dos nacionalistas africanos. Um ano depois, em Julho de 1963, confidenciara, em privado, que considerava prematuras as independências: só uma tutela de vinte, trinta ou

mesmo cinquenta anos mais poderia ter evitado o desastre para que a África, a seu ver, se encaminhava. Tudo teria resultado da competição entre “Americanos e Russos”, que, julgando-se com a “vocação de libertar os povos colonizados”, tinham precipitado o processo. Por isso, “o que deveria estender-se por cinquenta anos desenrolara-se em dois ou três”. Não podendo “oferecer-se o luxo de novos confrontos”, a França tivera de se conformar. Mas essa fora também uma oportunidade de se “desembaraçar” de um “fardo” que se tornara “demasiado pesado”, devido à “sede de igualdade” cada vez maior dos povos<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Referido por  
Alain Peyrefitte,  
*C'était de Gaulle*,  
s.l., Fayard,  
1997, vol. II,  
pp. 457-458.

Facilitada por esta perspectiva dos interesses do Estado, a descolonização terá sido também favorecida pelo aumento da influência de uma corrente “modernista”, em termos de análise económica, mais preocupada com a “noção de eficácia, de competitividade”, do que com a de “grandeza” – corrente para a qual o colonialismo entrara em contradição com os “imperativos” do crescimento capitalista assente sobre o maior peso do capital financeiro, que exigiam o dismantelamento dos sectores industriais obsoletos, por grande parte dependentes dos mercados coloniais protegidos<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Jacques  
Marseille, *Empire  
colonial et  
capitalisme  
français – Histoire  
d'un divorce*,  
Paris, Albin  
Michel, 1984,  
pp. 351-365.

Doravante, a presença da França no continente africano passará a resultar de uma rede de tratados bilaterais que estabeleciam as formas de cooperação com os diversos Estados, no âmbito económico, cultural e militar – para além da intervenção política mais ou menos aberta que Paris continuou a efectuar em muitas regiões. Progressivamente, as relações com as antigas colónias foram também objecto de regulamentações e acordos formalizados com a Comunidade Económica Europeia, de que a Convenção de Yaoundé, de 20 de Julho de 1963, é o primeiro exemplo.

Por esta altura, a norma ou padrão geral internacionalmente aceite era já o da exigência da independência imediata de todos os territórios coloniais, quaisquer que eles fossem – e a grande excepção a essa norma estava em Portugal e no seu império.

## O caso português

Quando, em 1961, se deram em Angola os primeiros incidentes com repercussão externa – motins de Fevereiro em Luanda e insurreição no norte em Março –, raros foram os que, nos meios internacionais, não vaticinaram um rápido desmoronamento do império português: nada parecia indicar que Lisboa pudesse oferecer maior resistência do que a oferecida por Bruxelas no Congo Belga, que acedera à independência em Junho de 1960, após alguns meses de agitação política.

A persistência de Portugal deu origem, na época, a várias teorias. Alguns viam nela o sinal de um colonialismo “primitivo” e “extremo” (um “ultracolonialismo”), que se mantinha apenas pela violência, dado o seu atraso económico, valendo-se igualmente do apoio activo ou da complacência das grandes potências<sup>20</sup>. No pólo oposto, as teses oficiais portuguesas salientavam também a especificidade do sistema luso, mas em sentido diverso: velho de cinco séculos, o império distinguir-se-ia, pelos seus fundamentos, dos criados pelas outras nações europeias em finais de Oitocentos, correspondendo a uma vocação do povo português, especialmente capaz de compreender as populações dos trópicos e de com elas se relacionar (segundo a teoria do lusotropicalismo formulada por Gilberto Freyre).

A longa tradição imperial é inegável, mas está marcada por descontinuidades e rupturas. Nomeadamente, depois da independência do Brasil, em 1822, o sistema colonial português ficou reduzido a pequenos territórios dispersos pelo mundo, incluindo alguns enclaves em África, com muitas escassas relações com a metrópole, uma vez que a sua economia continuou a ser por várias décadas ainda dominada pelo tráfico de escravos para as Américas. O império português no continente africano só veio a formar-se – como os das outras nações europeias – em finais do século XIX, quando se fez a delimitação de Angola

<sup>20</sup> Cf. p. ex. Perry Anderson, *Le Portugal et la fin de l'ultra-colonialisme*, Paris, Maspero, 1963.

e de Moçambique, abrangendo vastíssimas áreas até então fora da soberania de Lisboa. Só então se dá também início à ocupação efectiva, através de uma série de campanhas militares, que se prolongaram até à 1.<sup>a</sup> Guerra Mundial.

Nas décadas anteriores, o domínio português, muito frouxo, por falta de recursos, assentou sobretudo, em todas as possessões (com a excepção de Timor), na colaboração das elites crioulas locais, numa aliança informal, mais ou menos tácita. Com a ocupação efectiva, essas elites foram marginalizadas, na economia, na administração e na vida política. Como escrevemos noutro local<sup>21</sup>, “nesta perda generalizada de estatuto das elites locais, para além das diferentes circunstâncias de tempo e de modo, teremos de ver o sinal de uma transformação de fundo – a que corresponde à transição do antigo Estado imperial, que dava às periferias um considerável grau de autonomia, para um novo sistema, apoiado num aparelho administrativo mais estreitamente controlado e hierarquizado, inspirado por concepções mais rígidas no domínio racial”.

Em rigor, a implantação de um novo sistema não implicava forçosamente a completa marginalização das elites, cuja colaboração podia continuar a ser aproveitada, por uma forma ou outra, para o controle do conjunto das populações colonizadas – como aconteceu noutros impérios. Para além do darwinismo social então em voga, a sua exclusão, no caso português, tem a ver igualmente com um outro factor que afecta igualmente a política colonial nacional, desde a Conferência de Berlim de 1884-1885 e do *ultimatum* inglês de 1890: a consciência da vulnerabilidade do império, apenas tolerado pelas grandes potências, que viam mal como um país pobre e atrasado poderia dispor de um tão largo domínio. Desde finais de Oitocentos, os governos de Lisboa viveram sempre no temor de uma nova partilha de África, feita à custa de Angola e Moçambique (aliás, por várias vezes de facto projectada); mas receavam igualmente

<sup>21</sup> “Configurações Políticas”, in F. Bethencourt e K. Chaudhuri, *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa, Círculo de Leitores, vol. IV, p. 208.

as convulsões nas próprias colónias, que poderiam servir de pretexto à “espoliação” – o que os levava a tentar erradicar todos os elementos, tradicionais ou modernos, que pudessem sustentar qualquer forma de contrapoder.

Esta perspectiva impunha o predomínio dos meios administrativos sobre os meios políticos no controle das populações colonizadas. Já presente no primeiro quartel de Novecentos, será depois reforçada durante o Estado Novo, que, pela sua própria natureza, tendia a reduzir drasticamente o espaço público de expressão de opiniões e de interesses divergentes.

A revisão constitucional de 1951 – que, ao transformar as colónias em “províncias ultramarinas”, formando com a metrópole uma nação una, consagrou o princípio assimilacionista – em nada veio alterar este estado de coisas.

A ideia de integração nacional tinha já uma longa tradição na história colonial portuguesa: fora essa a solução adoptada na Constituição de 1822 para regular as relações com o Brasil (com o mau êxito que se conhece). Transitou depois, relativamente às possessões que restaram após a secessão brasileira, para a Carta Constitucional de 1826, que, salvo pequenas interrupções, esteve em vigor até 1910. Na prática, no entanto, o princípio assimilacionista pouco impacte teve nas colónias, as quais, durante a maior parte do século XIX, se regeram mais por estatutos informais de ordem local do que pelas leis emanadas de Lisboa. Aliás, no próprio ordenamento jurídico, tal como era promulgado na metrópole, esse princípio teve reflexos limitados – como uma recente tese universitária demonstrou exaustivamente<sup>22</sup>. A ideia de integração nacional teve sempre, na política nacional portuguesa, uma função retórica, de justificação da soberania – sobretudo quando essa soberania se encontrava ameaçada do interior ou do exterior.

Tal foi o caso também em 1951. Ao transformar as colónias em “províncias”, a revisão constitucional excluía-las, do ponto

<sup>22</sup> Ana Cristina Nogueira da Silva, *A cidadania nos trópicos – O Ultramar no constitucionalismo monárquico português (1820-c.1880)*, tese de doutoramento defendida na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2005 (policopiado).

de vista formal, do âmbito da aplicação do capítulo XI da Carta das Nações Unidas, respeitante aos “territórios não-autónomos”, que mais tarde ou mais cedo poderia vir a ser invocado e a causar problemas, e dava um sinal da determinação do governo de Lisboa em não ceder a pressões para descolonizar – uma questão que, de momento, se punha somente em relação à Índia portuguesa. Finalmente, o regime colocava-se no terreno mais propício a alargar o apoio interno sobre este ponto crucial: a ideia de integração nacional fora defendida com grande ênfase no manifesto do general Norton de Matos publicado em Julho de 1948 como candidato da oposição à Presidência da República<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Cf. Norton de Matos, *Os dois primeiros meses da minha candidatura à Presidência da República*, Lisboa, 1948, pp. 75-87.

O preço a pagar estava na perda de flexibilidade na resposta às tensões e crises que pudessem vir a surgir nos diversos territórios. Para mais, nada se alterou de fundamental no sistema colonial, do ponto de vista político. Contra a lógica da assimilação, manteve-se o *Estatuto dos Indígenas* (modificado em 1954, mas sem tocar na questão de fundo), que na prática retirava a cidadania portuguesa à esmagadora maioria da população africana. A essa situação escapavam apenas os “assimilados” – aqueles a quem era expressamente reconhecida a integração nas formas de vida e nos valores da civilização europeia –, que não passavam de uma ínfima minoria.

Este imobilismo contrastava com os ventos de mudança que, como vimos, percorriam muitas outras regiões da África. No próprio império português, há novidades: por um lado, o desenvolvimento económico que se regista, nos anos posteriores à 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, nos territórios portugueses do continente africano, tendo como exemplo mais relevante o *boom* do café em Angola; por outro lado, o aumento da emigração da metrópole para o ultramar, que pela primeira vez atinge números consideráveis, dando peso e consistência às comunidades brancas locais. Crescem também os investimentos de capital nacional, público e privado, nas colónias.



Por estes aspectos, os territórios portugueses de África seguem a tendência desenvolvimentista que tocou a generalidade do continente, como vimos. Mas, ao contrário do que se passava nos impérios britânico e francês, não há qualquer esforço no sentido da africanização dos quadros (que, aliás, a presença crescente dos colonos tendia a prejudicar); e muito menos se faz a sua integração no sistema político, em contraposição ao que sucedeu noutro Estado defensor do assimilacionismo, a França, onde quadros africanos chegaram a deputados e ministros.

Por tudo isto, a margem de manobra do governo salazarista era muito estreita, quando o movimento autonomista que percorria toda a África ameaçou estender-se aos territórios sob a soberania portuguesa. O sinal de alarme soou, quando, em 1959, a agitação tomou conta do Congo Belga e sobretudo após a concessão da independência por Bruxelas, em Junho do ano seguinte. Toda esta evolução era preocupante para Lisboa, tanto pela similitude que existia entre os dois regimes coloniais, em vários aspectos (paternalismo; importância da Igreja católica, à qual fora entregue a tarefa de educar os nativos; distinção entre “indígenas” e “evoluídos” ou “assimilados”; grande atraso na formação de quadros africanos), como sobretudo pela contiguidade geográfica e pela identidade étnica das populações das respectivas zonas fronteiriças. De facto, a teoria dos dominós encontra aqui mais um ponto de aplicação: tendo-se propagado do Congo francês ao belga, a agitação transmite-se em 1961 ao norte de Angola, sob a forma de uma verdadeira insurreição.

A situação no terreno e as pressões internacionais levaram o governo de Lisboa a proceder por fim a reformas de fundo no regime colonial: abolição do *Estatuto do Indígena*, promulgação de um código do trabalho rural, eliminação das culturas obrigatórias. Do ponto de vista político, mau grado o carácter aparentemente monolítico do regime e a linha de simples repressão militar e policial oficialmente seguida, hesita-se nos meios gover-

namentais sobre a via a tomar: Franco Nogueira, ministro dos Negócios Estrangeiros desde Abril de 1961, pondera com Salazar a realização de um referendo, como forma de legitimar a presença portuguesa no ultramar; por vários modos, estabelecem-se contactos com pequenas organizações angolanas e guineenses no exílio, no Congo e no Senegal e mantêm-se conversações com vários Estados africanos, sob os auspícios da ONU ou noutros âmbitos.

Em 1963, Salazar abandona definitivamente a ideia do referendo, substituindo-o, em Agosto, pela organização de uma manifestação de apoio à “defesa do ultramar” no Terreiro do Paço, apresentada como expressão da vontade nacional. Os contactos com os sectores africanos que poderiam servir de alternativa são postos de lado ou tornam-se rapidamente irrelevantes. O caminho a seguir está desde então traçado: trata-se de controlar a situação militar nas colónias onde a acção das guerrilhas se desencadeara (Angola, Guiné, Moçambique); de neutralizar, por todos os meios possíveis, os Estados limítrofes que podiam apoiar essas guerrilhas; e de procurar formas de colaboração com outros – na esperança de que a relação de forças no sistema internacional, e em particular na própria África, se alterassem de modo a favorecer as posições portuguesas.

Esta política de continuação da guerra nas colónias, sem fim à vista, mobilizando dezenas de milhares de tropas, encontrou a princípio uma fraca resistência em Portugal: só a pouco e pouco se foram esboçando núcleos de dissensão, ao longo da década (se exceptuarmos o Partido Comunista Português, que desde o início marcou posição contra a guerra). O facto de se estar em ditadura, com uma Censura minuciosa, que impedia qualquer discussão pública da questão, explica em parte esta falta de reacção, mas ela deve-se igualmente à aceitação implícita, no espírito de muitos, da necessidade de preservar o império, “herança sagrada” dos anos de ouro das Descobertas e garante da sobre-

vivência nacional. O peso do nacionalismo imperial, muito enraizado nas elites portuguesas e popularizado desde o último quartel do século XIX, continuava a fazer-se sentir.

Por outro lado, a guerra colonial, embora impusesse uma punção nas finanças públicas, acabou por favorecer o desenvolvimento da economia, tanto em Angola como em Moçambique, pela abertura (forçada) aos capitais estrangeiros e pelo alargamento do mercado interno proporcionado tanto pela presença dos contingentes militares como pelo aumento das despesas de fomento. No entanto, essa evolução não se fez no sentido de uma maior integração com a metrópole, cujos laços mercantis com o ultramar tenderam a distender-se, e não a reforçar-se<sup>24</sup>.

A guerra teve ainda outros efeitos, esses no campo político, com consequências que, a prazo, se mostraram decisivas – deixando como únicos actores políticos relevantes, do lado africano, os movimentos de libertação nacional, que se assumem, não como partidos, mas como a emanação dos respectivos povos e da sua vontade de resistência; e provocando a erosão do apoio ao Estado Novo dos seus dois grandes pilares tradicionais, as Forças Armadas e a Igreja (esta última, devido às transformações entretanto verificadas na posição do Vaticano, por um lado, e nas atitudes do clero do ultramar, por outro).

Tal era a situação, quando se deu o 25 de Abril de 1974.

## Conclusões

Sendo a análise que fizemos do caso português meramente provisória (há muita pesquisa ainda por fazer neste domínio), provisórias são também as conclusões que dela podemos tirar.

O primeiro elemento que se pode fazer ressaltar com alguma segurança tem um carácter geral: diz respeito às dificuldades específicas do processo de descolonização, relativamente aos

<sup>24</sup> Edgar Rocha, “Portugal, anos 60: crescimento económico acelerado e papel das relações com as colónias”, in *Análise Social*, Lisboa, vol. XIII, n.º 51 (1977), pp. 593-617.

territórios onde existiam populações brancas numerosas e enraizadas. Assim aconteceu com a Grã-Bretanha em relação à Rodésia do Sul (com prolongamentos até finais da década de 1970) e, embora em medida bem menor, em relação ao Quénia e à Rodésia do Norte; com a França a respeito da Argélia, numa crise só resolvida depois de uma guerra demorada, de 1954 a 1962, que nos seus últimos anos levou a metrópole à beira da guerra civil; e com Portugal, relativamente a Angola e a Moçambique.

A excepção esteve no Congo Belga (com mais de cem mil colonos), que teve um processo de transição tumultuoso, mas rápido. É tentador compará-lo com o conduzido por Portugal, pela similitude de ambos os regimes coloniais, em vários aspectos, contrastando com a dissemelhança dos respectivos fins. Aparentemente, a explicação estaria na situação política vigente na própria metrópole – uma democracia na Bélgica, aberta ao debate, mais flexível nas suas decisões, e também menos capaz de manter um rumo que impusesse sacrifícios pesados; uma ditadura opressiva em Portugal, com uma polícia política e uma Censura minuciosa, que impediam a discussão da questão colonial e a decantação das opiniões. Sem dúvida que a ditadura contribuiu para prolongar a guerra colonial, mas já será menos seguro afirmar-se que, em democracia, ela teria sido de todo evitada – sobretudo se nos lembrarmos dos conflitos que, nessa condição, a França travou na Indochina e na Argélia. O factor mais relevante terá sido antes o peso da ideia imperial tanto no nacionalismo francês como no português e mesmo na identidade nacional de ambos os países (ou, dito de outra maneira, na representação que cada um deles fazia de si próprio). O assimilationismo de que Paris e Lisboa se reclamavam contribuiu também para tornar mais rígidas as respostas às pressões que foram surgindo no mundo colonial, com consequências mais gravosas para Portugal, por no seu caso se tratar de uma mera

retórica, ou, na melhor das hipóteses, de um projecto a realizar num futuro longínquo, enquanto no presente se marginalizavam as elites crioulas e nada se fazia para promover a africanização dos quadros e a integração política das populações.

Por fim, a falta de flexibilidade do governo português terá sido também provocada, paradoxalmente, pelo atraso económico e pela vulnerabilidade do país – por um lado, porque o império era ainda essencial para sectores importantes da produção nacional, que necessitavam dos mercados coloniais protegidos (o que reduzia a relevância dos “europeístas” e “modernistas”, ainda minoritários), por outro lado, porque se tinha geralmente a convicção de que não seria possível substituir o controle político directo no ultramar por outras formas de influência (como a Grã-Bretanha e a França procuravam fazer). Em última análise – nesta perspectiva – estaria em causa a própria sobrevivência de Portugal, que poderia vir a transformar-se numa mera “adjacência da Espanha”<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Cf. p. ex.  
*Correspondência*  
*Marcello Mathias-*  
*Salazar, 1947-*  
*1968*, Lisboa,  
Difel, 1984, carta  
de M. Mathias  
de 7-1-1962,  
p. 434.



## OS ESTADOS UNIDOS E A QUESTÃO COLONIAL PORTUGUESA NA ONU (1961-1963)

*Luis Nuno Rodrigues*

*Investigador do IPRI-UNL, Professor do Departamento de História  
do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa*

### Introdução

Quando se iniciou a Guerra Colonial em Angola, em Março de 1961, Portugal viu-se subitamente numa posição internacional bastante delicada. Na Organização das Nações Unidas sucederam-se, ao longo desse ano e também nos anos seguintes, as resoluções condenando a política colonial portuguesa. Embora algumas destas resoluções não tivessem sido aprovadas e outras não tivessem recebido o voto favorável das principais potências ocidentais, a verdade é que a política externa portuguesa e, em particular, a sua dimensão colonial se tornaram num tema frequente dos debates, quer no Conselho de Segurança, quer na Assembleia Geral das Nações Unidas. Esta nova “visibilidade” internacional da situação vigente nas colónias portuguesas colocou ao governo português da altura importantes desafios, tanto mais que, quase simultaneamente, Portugal deixou de contar com o apoio internacional dos Estados Unidos que, invertendo uma tendência que se verificava desde a entrada de Portugal na ONU, votaram favoravelmente uma resolução do Conselho de Segurança sobre a questão colonial portuguesa a 15 de Março de 1961.

Os problemas sentidos por Portugal na Organização das Nações Unidas a propósito da questão colonial são, todavia, anteriores a 1961, datando da própria adesão de Portugal a esta instituição. Logo em 1956, o Secretário-Geral da ONU tinha enviado uma carta ao governo português indagando da existência

de “territórios não-autónomos” administrados por Portugal. Caso Portugal fosse responsável pela “administração de territórios cujos povos ainda não atingiram uma forma completa de auto-governo”, teria, a partir de então, a obrigação de, ao abrigo do artigo 73 da Carta das Nações Unidas, transmitir regularmente ao Secretário-Geral “dados estatísticos ou de outro carácter técnico relativo às condições económicas, sociais e educacionais dos territórios pelos quais são responsáveis”. O governo português respondeu negativamente: de acordo com a Constituição em vigor, Portugal não possuía colónias nem administrava territórios não-autónomos. As suas “províncias ultramarinas” eram uma parte integrante do Estado português da mesma maneira que o eram as suas províncias continentais<sup>1</sup>.

Na XIV Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1959, foi decidida a criação de uma comissão especial – o chamado “Comité dos Seis” – com o objectivo de definir exactamente o conceito de “território não-autónomo”. No ano seguinte, a Assembleia Geral aprovou o relatório do Comité dos Seis, então incorporado na Resolução 1541, de 15 de Dezembro de 1960. A partir desta altura passou a considerar-se como território colonial aquele que estivesse “geograficamente separado” e fosse “étnica e culturalmente diferente” do país que o administrasse, bem como qualquer território que estivesse “arbitrariamente colocado numa posição de subordinação”. O relatório foi aprovado por uma larga maioria, embora com o voto contrário de Portugal<sup>2</sup>. Nesta mesma Assembleia Geral foi também aprovada a Resolução 1514 que condenava em termos genéricos qualquer forma de colonialismo, declarando que todos os povos tinham o direito à autodeterminação. Portugal votou favoravelmente esta resolução, argumentando não ser uma potência colonial. Por fim, foi também aprovada a Resolução 1542, que determinava a aplicabilidade dos termos definidos nas resoluções anteriores a todos os territórios sob administração portuguesa.

<sup>1</sup> Excertos da Carta citados por José Calvet de Magalhães, *Portugal e as Nações Unidas. A Questão Colonial (1955-1974)*, Lisboa, IEEI, 1996, pp. 13-14.

<sup>2</sup> Franco Nogueira, *História de Portugal 1933-1974* (II Suplemento), Porto, Livraria Civilização Editora, 1981, pp. 248 e 254.



O impacto destas votações foi de grande relevo em Portugal, apesar de, porventura, matizado pela abstenção dos Estados Unidos e da Inglaterra na Resolução 1542. De facto, as delegações britânica e norte-americana tinham-se absterido nesta última resolução, juntamente com quinze outros países, enquanto que África do Sul, Bélgica, Brasil, França, Portugal e Espanha tinham votado contra a resolução. O representante português na ONU, Vasco Vieira Garin, exprimiu, na altura, as suas “reservas mais categóricas”, considerando que a resolução, “além de atribuir à Assembleia Geral uma competência que ela não detinha, era, quanto ao conteúdo, uma manifesta violação da Carta e uma discriminação de Portugal”<sup>3</sup>.

## 1. A questão de Angola nas Nações Unidas e a nova administração Kennedy

No entanto, foi em 1961 que o debate sobre a questão colonial portuguesa passou definitivamente para o primeiro plano, tanto no Conselho de Segurança, como na Assembleia Geral das Nações Unidas. Alguns dias depois dos incidentes de 4 de Fevereiro, em Luanda, com os ataques de grupos nacionalistas angolanos às prisões civis e militares da cidade, a delegação da Libéria em Nova Iorque solicitou que a situação em Angola fosse colocada na agenda da reunião seguinte do Conselho de Segurança.

O governo português protestou de imediato, considerando o pedido da Libéria como “ilegal, não justificado” e “violador” da própria Carta das Nações Unidas que “proíbe qualquer interferência nos assuntos internos dos Estados”<sup>4</sup>. De igual modo, a diplomacia portuguesa desdobrou-se em contactos, procurando assegurar-se de que a questão angolana não seria inscrita na agenda do Conselho de Segurança. Desde logo, em

<sup>3</sup> Cit. por A. E. Duarte Silva, “O litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)”, in *Análise Social*, n.º 130, 1995, pp. 5-50. p. 11.

<sup>4</sup> Franco Nogueira, *Salazar. Vol. V. A Resistência (1958-1964)*, Porto, Livraria Civilização Editora, 1984, p. 212.

Washington, onde a 20 de Fevereiro de 1961 o embaixador Luís Esteves Fernandes se deslocou ao Departamento de Estado, para se reunir com o responsável pelo *Bureau of International Organizations*, Woodruff Wallner. Fernandes solicitou expressamente o apoio dos Estados Unidos no sentido de evitar que a questão de Angola fosse inscrita na agenda do Conselho de Segurança. Na opinião do governo português, o Conselho de Segurança “não era competente para discutir os acontecimentos em Angola, uma vez que estes eram puramente assuntos internos”. A resposta de Wallner foi evasiva. Por um lado, “lamentava” que a Libéria tivesse decidido trazer o assunto à consideração do Conselho, por outro lado, era de opinião que a questão iria, de facto, ser discutida. O funcionário do Departamento de Estado terminou dizendo que o governo americano estava ainda a ponderar a questão<sup>5</sup>. O embaixador português voltou a insistir junto do Departamento de Estado a 24 e a 25 de Fevereiro, apelando para uma abstenção dos Estados Unidos. Luís Esteves Fernandes afirmou que uma abstenção dos americanos, juntamente com um conjunto de outras abstenções “prometidas e prováveis”, seria suficiente para que a questão não fosse agendada<sup>6</sup>. No entanto, os Estados Unidos nunca ponderaram seriamente a hipótese de se absterem quanto à inclusão da questão de Angola na agenda do Conselho de Segurança, apesar de tentarem ainda convencer a delegação da Libéria a não avançar com a sua proposta. Mas esta diligência não convenceu a Libéria que avançou mesmo com a proposta de discussão da questão de Angola no Conselho de Segurança. Confrontada então com a necessidade de uma decisão imediata, a administração americana decidiu apoiar a discussão da situação em Angola, uma posição defendida, entre outros, pelo chefe da delegação americana nas Nações Unidas, Adlai Stevenson, que, por sinal, se preparava para assumir a presidência do Conselho de Segurança<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> “Liberian Request for Security Council Consideration of Angola”, 20 de Fevereiro de 1961. National Archives (doravante NA), State Department Central Files (doravante SDCF), 1960-63, Caixa 1821.

<sup>6</sup> “Outgoing Telegram 11860, February 25, 1961”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1821.

<sup>7</sup> “New York 2275, February 25, 1961”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1821.

Esta decisão era um sinal claro da mudança que estava em curso na política norte-americana em relação a Portugal e ao colonialismo português. Tratava-se de uma alteração mais ampla, motivada em grande parte pela subida ao poder, no início de 1961, de uma nova administração norte-americana, presidida por John Fitzgerald Kennedy. Os novos responsáveis norte-americanos reformularam a política externa do seu país no que respeitava ao continente africano e com isso afectaram directamente as suas relações bilaterais com Portugal. Decidiram os Estados Unidos, muito em virtude do contexto de Guerra Fria e do aumento da influência soviética no continente africano, adoptar uma política anticolonialista e abraçar a causa da autodeterminação e da independência dos novos países africanos<sup>8</sup>. É neste contexto que se enquadra a *démarche* feita pelo Embaixador dos Estados Unidos em Portugal, Charles Burke Elbrick, junto de Oliveira Salazar, no dia 7 de Março de 1961, através da qual comunicou ao Presidente do Conselho que doravante os Estados Unidos não podiam mais apoiar Portugal na sua política colonial e que teriam de votar a favor de eventuais resoluções apresentadas no seio das Nações Unidas. Os Estados Unidos tinham decidido alterar a sua política de relativa “tolerância” ou de “neutralidade benevolente” para com o colonialismo português e, neste sentido, a sua delegação nas Nações Unidas iria ser instruída para votar favoravelmente a proposta da Libéria no sentido de agendar a questão de Angola para a próxima reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>9</sup>.

Dias depois, a 10 de Março, iniciavam-se os trabalhos no Conselho de Segurança, com uma intervenção do representante português logo no primeiro dia da sessão. Vasco Vieira Garin salientou, uma vez mais, que este era um assunto “da exclusiva alçada de Portugal” e que a Libéria baseava a sua moção “em vagas referências a direitos e privilégios humanos”. Nos incidentes

<sup>8</sup> Sobre a política africana de John F. Kennedy ver Richard D. Mahoney, *JFK Ordeal in Africa*, New York, 1983 e Thomas J. Noer, *Cold War and Black Liberation. The United States and White Rule in Africa, 1948-1968*, Columbia, 1985.

<sup>9</sup> Foreign Relations of the United States (doravante FRUS), 1961-1963, Vol. XIII, pp. 895-897.

<sup>10</sup> *Diário de Notícias*, 11 de Março de 1961, p. 1.

<sup>11</sup> *Diário de Notícias*, 11 de Março de 1961, p. 5.

<sup>12</sup> *Diário de Notícias*, 16 de Março de 1961, p. 2.

<sup>13</sup> Franco Nogueira, *Salazar. Vol. V. A Resistência (1958-1964)*, p. 214.

registados em Luanda apenas se encontravam envolvidos “pequenos grupos de desordeiros e mercenários”. Por conseguinte, “autorizar o Conselho de Segurança a realizar inquéritos quanto à manutenção da ordem nos Estados soberanos seria um conceito novo e revolucionário”<sup>10</sup>. De acordo com o relato feito pelo *Diário de Notícias*, na apresentação da sua moção o delegado da Libéria “aludiu a uma afirmação do Presidente Kennedy para acentuar – voltado para o delegado norte-americano e presidente do Conselho Adlai Stevenson – que, com Kennedy, podia dizer que ‘todos os amigos da liberdade falam em uníssono’”<sup>11</sup>.

A 15 de Março de 1961, a resolução foi posta a votação no Conselho de Segurança das Nações Unidas. O texto não reuniu os votos necessários para ser aprovado, tendo apenas votado favoravelmente os Estados Unidos, a União Soviética, o Ceilão, a Libéria e a República Árabe Unida. Abstiveram-se a Inglaterra, a França, a Turquia, o Equador, o Chile e a China. Justificando o voto americano, Adlai Stevenson referiu que os Estados Unidos estavam convictos de que Portugal “deve acelerar as suas reformas em Angola no sentido do progresso e da autodeterminação, para assegurar a estabilidade nos seus territórios ultramarinos e evitar desordens que podem ameaçar a paz e segurança”. A moção seria pois “um convite para Portugal trabalhar com as Nações Unidas”. Stevenson manifestou ainda a esperança de que Portugal, “segundo as vias traçadas nesta resolução”, viesse a trabalhar “pelo desenvolvimento da autonomia nos seus territórios ultramarinos”<sup>12</sup>.

No entanto, o sentido do voto norte-americano abriu uma crise séria nas relações entre os dois países que tão depressa não seria sanada. Como notou Franco Nogueira, era a “primeira vez na história dos debates de problemas portugueses na ONU” que os Estados Unidos votavam contra Portugal e assim rompiam a “solidariedade ocidental”<sup>13</sup>. Uma semana depois, um editorial do *Diário de Notícias* considerava que os Estados Unidos,

“proclamando a sua resolução de realizar uma política americana, isolada e livre de compromissos”, proclamavam também o desmembramento da “Aliança Ocidental”. Uma aliança implicava “uma solidariedade, um entendimento e uma cooperação”. Ora, os Estados Unidos “tomando publicamente posições, como o fez, com a Bélgica e Portugal, contra aliados, [...] alheando-se da Europa, iniciou uma política que [...] está a destruir todas as perspectivas de uma possível união ocidental”. A sua política de “encorajamento à insubordinação e à desordem em África pode agradar, durante um momento, àqueles a quem essa política favorece”, mas a prazo traria consequências nefastas para todo o Ocidente. Em tom de aviso, o editorial do *Diário de Notícias* afirmava que “ainda agora a procissão vai na praça” e advertia o embaixador norte-americano nas Nações Unidas: “muitas surpresas o esperam, Sr. Stevenson”<sup>14</sup>.

Os protestos públicos também se fizeram sentir com grande intensidade. Logo a 17 de Março, a embaixada norte-americana referiu a quantidade anormal de cartas, telegramas e telefonemas que estava a receber, protestando contra o alinhamento dos Estados Unidos com a União Soviética e os países afro-asiáticos nas Nações Unidas<sup>15</sup>. De acordo com o embaixador americano em Lisboa, existia um sentimento de “indignação generalizada” presente “em todas as secções da população portuguesa”. Esta indignação e “amargura” reflectiam-se não somente numa imprensa cada vez mais “hostil”, mas também em “numerosos telegramas, cartas [...] de indivíduos de todas as partes do país, todos eles obviamente espontâneos”. Elbrick sabia que o governo e particularmente as forças armadas estavam a desenvolver esforços no sentido de moderar possíveis excessos da opinião pública, mas admitia futuros incidentes. Aos olhos dos portugueses, relembra Elbrick, os Estados Unidos tinham mudado “repentinamente” da posição de “amigo e aliado” para a posição de “inimigo público número um”. O embaixador afirmava que as

<sup>14</sup> *Diário de Notícias*, 23 de Março de 1961, p. 1.

<sup>15</sup> “Joint Weeka n.º 11, March 17, 1961”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1814.

“exigências” para que os Estados Unidos saíssem da base nos Açores eram cada vez mais frequentes e que “alguns extremistas” pediam mesmo um corte de relações diplomáticas<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> “Lisbon 622, March 19, 1961”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1821.

A 22 de Março ocorreu um incidente grave junto ao consulado americano em Luanda. Uma multidão considerável concentrou-se defronte do edifício consular, exigindo a presença do cônsul William Gibson e gritando palavras de ordem “antiamericanas”. De acordo com a versão publicada na imprensa portuguesa, Gibson teria aparecido aos manifestantes e gritado “Vão-se embora, que isto é dos pretos”. Foi então que, segundo o *Diário de Notícias*, “a população reagiu violentamente perante tamanho insulto aos seus sentimentos patrióticos, pois isto não é só dos pretos nem dos brancos, mas sim dos portugueses”. Deste modo, “apoderando-se de um automóvel pertencente ao Consulado, encheram-no de capim e de outras coisas, danificando-o e atirando-o para as águas da baía”<sup>17</sup>. No dia seguinte, o *Diário de Notícias* publicava o desmentido de William Gibson que, em carta enviada ao Governador Geral de Angola, indicou não ter proferido “uma só palavra em português ou inglês a qualquer das pessoas que se dirigiu ao Consulado ou se conservou em frente deste”. Segundo o jornal “este desmentido das autoridades norte-americanas de Luanda mostra não ter qualquer fundamento a notícia em que se atribuíam ao cônsul dos Estados Unidos naquela cidade declarações que provocaram a maior indignação na opinião pública portuguesa”<sup>18</sup>. Aos olhos da PIDE, porém, o cônsul William Gibson era considerado um indivíduo perigoso. Uma informação da polícia política recebida por Oliveira Salazar no final do mês de Março referia que Gibson “não estará inocente, antes tenta procurar alimentar todas as acções dos negros contra a soberania de Portugal em Angola”, sendo igualmente “notável a sua intenção de estabelecer o pânico entre os estrangeiros brancos residentes em Angola”<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> *Diário de Notícias*, 23 de Março de 1961, p. 1.

<sup>18</sup> *Diário de Notícias*, 24 de Março de 1961, pp. 1-2.

<sup>19</sup> Arquivo Oliveira Salazar (doravante AOS), CO/UL – 50, Pasta 2.

Cinco dias depois, a 27 de Março, a onda de antiamericanismo em Portugal atingiria o seu clímax com a realização de uma manifestação em Lisboa junto à embaixada americana. O embaixador Burke Elbrick relatou para Washington que uma multidão de 15000 ou 20000 pessoas se havia manifestado durante mais de uma hora em frente da embaixada, partindo inclusivamente algumas janelas, antes de ser dispersa pelas autoridades portuguesas. Desolado, Elbrick considerava terem as relações entre Portugal e os Estados Unidos atingido “um ponto baixo”: a posição dos Estados Unidos era agora tão “inviável” que ninguém da embaixada podia dizer nada que fosse “influyente” ou que, pelo menos, fosse “escutado”<sup>20</sup>. O embaixador achava que, de momento, a sua presença em Lisboa se tinha tornado dispensável: “apesar de manterem a sua educação, até os meus amigos pessoais estão extremamente amargurados com aquilo que virtualmente todos os portugueses consideram ser uma viragem completa feita pelos Estados Unidos e sentem que nós não demos tempo suficiente a Portugal antes de anunciarmos a nossa mudança de política perante o mundo inteiro, nas Nações Unidas”<sup>21</sup>.

No dia seguinte, o *Diário de Notícias* ocupava metade da sua primeira página com uma fotografia da manifestação onde eram visíveis cartazes empunhados pelos manifestantes com inscrições de “Racistas!!! Traidores!!! Fora dos Açores”, “Mais vale sós que mal acompanhados” e “Liberdade para os negros americanos”. A descrição feita pelo jornal era quase épica, não escondendo o apoio à atitude dos manifestantes: “Foi então que um grito se ouviu: à embaixada! à embaixada! [...] os 20 mil manifestantes, tanto empurraram daqui e dali, que levaram de vencida as forças policiais e aos gritos, os porta-bandeiras em riste, acometeram até junto do edifício da embaixada [...] os manifestantes tinham conseguido, enfim, o seu objectivo: proclamar a sua repulsa diante da embaixada de um país que se aliou aos comunistas para atizar a luta contra a integridade da Pátria”<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XIII, p. 901.

<sup>21</sup> A conversa telefónica entre o embaixador Elbrick e Robert McBride encontra-se relatada em dois memorandos: “Present State of Portuguese – U.S. Relations”, de 27 de Março de 1961, em NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1260, e “Telephone Conversation with Ambassador Elbrick, March 27”, de 28 de Março de 1961, em NA, State Department Lot Files (doravante SDLF), 68D401, Entry 5296, Caixa 1.

<sup>22</sup> *Diário de Notícias*, 24 de Março de 1961, pp. 1 e 9.

## 2. O ano de todas as crises

Nos primeiros meses de 1961, os responsáveis políticos americanos continuaram a tentar convencer Portugal a modificar a sua atitude em relação à questão colonial, em geral, e ao relacionamento com as Nações Unidas, em particular. Um bom exemplo desta situação foi a conversa tida entre Charles Burke Elbrick e Franco Nogueira, a 24 de Março de 1961, a propósito da próxima Assembleia Geral das Nações Unidas. No seguimento de instruções recebidas de Washington, o embaixador sugeriu a Franco Nogueira que Portugal manifestasse a sua disposição em cooperar com as Nações Unidas, nomeadamente através do fornecimento de informações relativas aos seus territórios coloniais. Nogueira prometeu transmitir as sugestões de Elbrick ao ministro dos Negócios Estrangeiros, mas não se esquivou a dar a sua opinião sobre o assunto. Segundo o então director-geral dos negócios políticos, Portugal não poderia, por agora, seguir o caminho sugerido pelos Estados Unidos. O voto norte-americano na sessão do Conselho de Segurança e as subseqüentes declarações de Adlai Stevenson haviam criado uma forte “atmosfera de animosidade” contra os Estados Unidos e contra as Nações Unidas em todo o Portugal metropolitano e ultramarino. Esta “atmosfera” impedia qualquer gesto de colaboração por parte de Portugal, tanto mais que o “governo português não via francamente qualquer vantagem em cooperar com as Nações Unidas”. Segundo Franco Nogueira, o único objectivo que as Nações Unidas admitiam presentemente era a independência dos territórios portugueses e com isto o governo português nunca poderia concordar. Nogueira rematou: “reformas e melhoramentos, sim; independência *a la* Congo Belga, nunca!”<sup>23</sup>

<sup>23</sup> “Lisbon 661, March 24, 1961”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1821.

Nos meses seguintes, os americanos votaram favoravelmente diversas resoluções relativas ao problema em Angola e à política colonial portuguesa em geral. Desde logo, uma resolução seme-



lhante à que tinha sido rejeitada pelo Conselho de Segurança foi apresentada e aprovada na Assembleia Geral, a 20 de Abril de 1961, com o voto favorável dos Estados Unidos. Tratava-se da Resolução 1603 que, tendo em conta a contínua degradação da situação em Angola, “incitava o governo português a promover urgentemente reformas que dessem cumprimento à Declaração Anticolonialista” e “instituíu um subcomité de cinco membros encarregado de investigar a situação”<sup>24</sup>. Durante o debate, Charles Yost, membro da delegação norte-americana evocou os novos acontecimentos registados em Angola a 15 de Março de 1961 dizendo que os Estados Unidos se achavam “na obrigação de dar bons conselhos a Portugal” e consideravam “crescente a gravidade do que se passa em Angola enquanto à população indígena não for dado o direito da autodeterminação”<sup>25</sup>.

A 19 de Maio de 1961, a Comissão de Informações sobre os territórios não-autónomos das Nações Unidas aprovou também um projecto de resolução em que se denunciava Portugal por não ter fornecido às Nações Unidas quaisquer informações sobre os territórios que administrava e por não manifestar intenção de as vir a fornecer num futuro próximo. A resolução lamentava ainda a ausência do representante português nos trabalhos da Comissão e declarava que Portugal tinha a obrigação de transmitir as referidas informações sem mais demora. O representante dos Estados Unidos votou a favor da Resolução<sup>26</sup>.

No mês seguinte, em Junho de 1961, o Conselho de Segurança aprovou finalmente uma resolução que deplorava “os massacres e demais medidas de repressão da população angolana” e indicava que o prolongamento de tal situação poderia “comprometer a manutenção da paz e segurança internacionais”. O Conselho de Segurança reafirmava assim a resolução tomada em Abril pela Assembleia Geral e instava o “Subcomité dos Cinco” ao “rápido cumprimento do seu mandato”<sup>27</sup>. De novo a delegação americana deu o seu voto favorável a esta resolução. Dias antes, Franco

<sup>24</sup> Citações de A. E. Duarte Silva, “O Litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)”, p. 13.

<sup>25</sup> *Diário de Notícias*, 22 de Abril de 1961.

<sup>26</sup> AOS/CO/NE – 21, Pasta 35 e também *Diário de Notícias*, 20 de Maio de 1961, p. 4.

<sup>27</sup> Citações de A. E. Duarte Silva, “O Litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)”, p. 13.

Nogueira havia dito ao embaixador Elbrick não entender a lógica da posição norte-americana nas Nações Unidas. Nogueira afirmou não ser aconselhável aos Estados Unidos “antagonizar um amigo e comprometer uma aliança, num esforço para captar o favor de países cuja confiança é no mínimo questionável”. Por outro lado, segundo o agora ministro dos Negócios Estrangeiros, um voto favorável dos Estados Unidos no Conselho de Segurança poderia provocar “uma nova onda de antiamericanismo em Portugal”<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> FRUS, 1961-1963, Volume XIII, pp. 900-901.

Na verdade, as reacções em Portugal a mais esta votação na ONU foram bastante vivas. O *Diário de Notícias* do dia 20 de Junho traduzia o sentimento do governo português, ao afirmar que uma vez mais os Estados Unidos tinham quebrado “a unidade do mundo Ocidental, anuindo à violação da Carta das Nações Unidas para tomarem posição ao lado dos seus maiores adversários, contra um país amigo e aliado”<sup>29</sup>. Alguns dias depois, o mesmo jornal publicava as respostas de Salazar a uma entrevista dada ao jornalista americano William Randolph Hearst Jr., do *Hearst News Service*. Hearst perguntou a Salazar se o voto dos Estados Unidos contra Portugal “molestou permanentemente” as “boas relações” de Portugal com aquele país. Salazar não escondeu que “os votos dos Estados Unidos contra Portugal, na ONU, causaram no povo português grande ressentimento, muito maior do que transparece na imprensa e nas episódicas manifestações de rua”. Esperava, no entanto que “uma vez esclarecidos na consciência americana estes problemas”, fosse possível ao governo norte-americano “retomar uma orientação respeitadora dos nossos legítimos direitos”. Só assim seria possível assegurar “a amizade e colaboração que têm sempre caracterizado as nossas relações”<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> *Diário de Notícias*, 20 de Junho de 1961, p. 2.

<sup>30</sup> *Diário de Notícias*, 23 de Junho de 1961, p. 1.

A posição norte-americana no seio das Nações Unidas tornou-se, neste Verão de 1961, um dos temas de debate entre os “africanistas” e os “europeístas” na administração Kennedy. Para

os africanistas era necessária uma nova política africana a seguir pelos Estados Unidos, uma política que pusesse definitivamente de parte as hesitações e ambivalências para com o colonialismo e para com o movimento nacionalista africano que haviam caracterizado ainda a administração Eisenhower. Já os “europeístas” continuavam a pensar que o vector essencial na definição da política externa norte-americana devia ser o relacionamento privilegiado com a Europa e com os parceiros da NATO, sendo que todas as outras políticas (incluindo a africana) deviam ser subordinadas a este “pilar” essencial da diplomacia americana.

No caso das relações com Portugal, a posição “africanista” foi defendida pelo subsecretário de Estado para os assuntos africanos, G. Mennen Williams. Em documento preparado para a *Task Force on Portuguese Territories*, um grupo interdepartamental entretanto criado por John Kennedy para definir a política em relação a Portugal, Williams defendeu que os Estados Unidos tomassem a iniciativa de apresentar no Conselho de Segurança uma resolução exigindo a entrada nos territórios ultramarinos portugueses de uma “comissão de conciliação das Nações Unidas” e o início imediato de negociações entre Portugal e os nacionalistas tendo em vista a obtenção de um cessar-fogo e a instituição de reformas tendentes à autodeterminação. Caso o apoio obtido entre os restantes países do Conselho de Segurança fosse insuficiente, os Estados Unidos deveriam levar o assunto à Assembleia Geral, onde seria certo o apoio mais vasto dos países africanos, asiáticos e árabes. Neste fórum, os Estados Unidos deveriam trabalhar em conjunto com os estados africanos no sentido de introduzirem uma resolução “decretando sanções a Portugal e dando outros passos apropriados sob o ponto de vista económico e político para forçar Portugal a rever as suas políticas”<sup>31</sup>.

Não muito longe da posição defendida por Williams, encontrava-se a delegação americana nas Nações Unidas (USUN), liderada por Adlai Stevenson. Em telegrama enviado para

<sup>31</sup> “Report on Portuguese Territories in Africa”, de Mennen Williams para Dean Rusk, 3 de Julho de 1961. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1816.

Washington a 26 de Junho de 1961, a USUN recomendava que os Estados Unidos tomassem um papel mais activo na discussão da questão portuguesa e que, inclusivamente, assumissem a “liderança” nos debates sobre esta matéria. Uma iniciativa americana sobre a questão de Angola seria uma “excelente oportunidade” para os Estados Unidos cativarem os “afro-asiáticos” num assunto que lhes era particularmente caro e para impedirem que a União Soviética desempenhasse papel idêntico. A alternativa, indicava a USUN, seria aguardar até que países mais “extremistas” tomassem a iniciativa, colocando assim os Estados Unidos numa posição “defensiva” e levando a USUN a “opor-se à acção das Nações Unidas junto de Portugal, quando a nossa posição actual é, inequivocamente, a da maioria do mundo”<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> “New York 3422, June 26, 1961”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1821.

A voz que mais se opôs a esta perspectiva foi a do embaixador Charles Burke Elbrick. Num telegrama de 1 de Julho de 1961, Elbrick manifestou-se contrário às “sugestões de que os Estados Unidos possam apresentar um ultimato aos portugueses”, bem como às ameaças de apoio norte-americano à “condenação” de Portugal pelas Nações Unidas ou a “possíveis sanções” dirigidas contra Portugal. O “espectáculo público” da tentativa de “submissão” de um “aliado da NATO” por parte dos Estados Unidos contribuiria não só para “enfraquecer a estrutura da NATO” como para “servir os interesses óbvios dos soviéticos em relação a Portugal e a África”. Este género de actuação deveria, por conseguinte, ser “evitado”, uma vez que poderia ser “contraproducente” e resultar numa eventual saída de Portugal da NATO. Elbrick alertava ainda o Departamento para o facto de brevemente ser necessário renegociar a presença norte-americana nos Açores. Para a embaixada em Lisboa, a melhor maneira de abordar o problema colonial português seria através de contactos “bilaterais” e “discretos” entre Portugal e os Estados Unidos ou, eventualmente, no contexto da NATO, em reuniões privadas do Conselho Ministerial ou da comissão para os assuntos africanos<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> “Lisbon 2, July 1, 1961”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1822.

Estas opiniões contraditórias sobre a política dos Estados Unidos no seio das Nações Unidas acabaram por ser geradoras de algum impasse que se reflectiu num documento entretanto aprovado pela administração e designado por *National Security Action Memorandum* 60 (NSAM 60), de Julho de 1961. Este documento, cujo objectivo principal seria o de definir a política americana em relação aos territórios africanos de Portugal, limitou-se a determinar que, no que às Nações Unidas dizia respeito, a administração devia “começar imediatamente a formular uma linha de acção [...] para ser seguida em relação ao problema dos territórios africanos portugueses nas Nações Unidas”<sup>34</sup>. Nos meses seguintes, a política americana em relação a este assunto continuou a ser pouco clara. Um relatório datado de 5 de Setembro de 1961, dando conta das acções tomadas até ao momento em função das determinações do NSAM 60, dizia que o *bureau* das organizações internacionais do Departamento de Estado (IO) tinha já elaborado um conjunto de directrizes sobre o assunto. A proposta do IO era de que os Estados Unidos deviam continuar a pressionar Portugal para instituir reformas tendentes à autodeterminação dos seus territórios em África. Essa pressão deveria ser exercida através de “aproximações bilaterais” ou, desde que fosse considerado “apropriado”, na NATO. Nas Nações Unidas, os Estados Unidos deviam, “quando o assunto fosse levantado”, tomar iniciativas tendentes a uma “acção construtiva” por parte daquele organismo, conducente à autodeterminação dos povos africanos. Estas iniciativas deveriam ter o “objectivo adicional” de “moderar ou bloquear propostas extremistas dos afro-asiáticos ou dos soviéticos”<sup>35</sup>.

Neste mesmo mês de Setembro, o embaixador Elbrick voltou a fazer ouvir a sua opinião sobre o modo como os Estados Unidos deveriam conduzir a sua actuação na próxima sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Elbrick criticava a administração por estar aparentemente mais preocupada em conseguir uma resolução

<sup>34</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XIII, p. 902.

<sup>35</sup> “Report of Actions Taken”, Memorando do Department of State Operations Center, 5 de Setembro de 1961. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1260.

“aceitável” aos olhos dos países africanos do que em preservar as relações luso-americanas. O embaixador julgava que este “tratamento inamistoso” conferido a Portugal era não só “desnecessário” como improdutivo. Qualquer resolução que contivesse uma menção específica à questão da autodeterminação seria, segundo Elbrick, “prematura” e resultaria num claro “incumprimento” por parte de Portugal. Esta atitude portuguesa provocaria, por seu turno, redobrados ataques dos países africanos que, provavelmente, introduziriam novas resoluções exigindo a imposição de sanções e embargos. Este cenário não era, pensava a embaixada, do interesse dos Estados Unidos. Uma vez que o governo português tinha recentemente anunciado a introdução de um conjunto de reformas nos seus territórios ultramarinos<sup>36</sup>, Elbrick considerava ser agora a altura para “dar aos portugueses algum encorajamento”. De outro modo, “qualquer resolução que sugira continuada censura e que não reconheça os esforços que Portugal está presente-mente a desenvolver será contraproducente e servirá para complicar, e não para simplificar, a solução final para o problema angolano”. Mais ainda, tal resolução certamente contribuirá para um maior agravamento e deterioração das relações entre Portugal e os Estados Unidos<sup>37</sup>.

Alguns dias depois, foi Adlai Stevenson quem “respondeu” aos argumentos de Elbrick. Stevenson começou por lembrar que as reformas anunciadas por Portugal para os seus territórios ultramarinos eram um mero “fogo-de-vista”, uma vez que não aceitavam o princípio da autodeterminação nem reconheciam que Angola constituía um território não-autónomo. Tudo parecia indicar que, na próxima sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, acabasse por surgir uma resolução “punitiva”, isto é, uma resolução exigindo a adopção de sanções contra Portugal. Stevenson sugeria que a administração voltasse a insistir junto do governo português para que este desse alguns sinais de abertura, por exemplo, autorizando o subcomité sobre Angola

<sup>36</sup> Elbrick aludia aqui a um conjunto de reformas promulgadas pelo governo português no início de Setembro de 1961, das quais se destaca a abolição do regime de “indigenato” previamente em vigor nas colónias portuguesas.

<sup>37</sup> “Lisbon 415, September 28, 1961”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1822.

e a imprensa internacional a entrar em território angolano. A administração devia também fazer ver a Portugal que a sua delegação nas Nações Unidas seria incapaz de exercer qualquer acção “moderadora” junto das delegações afro-asiáticas, enquanto Portugal não anunciasse “implícita ou explicitamente” a sua aceitação do princípio da autodeterminação para Angola e restantes territórios coloniais portugueses. Esta era, sem dúvida, a questão “mais importante” e, sem ela, os Estados Unidos temiam que o “resultado do debate” fosse “inevitavelmente” prejudicial aos interesses de Portugal e do “mundo livre”<sup>38</sup>.

No mês seguinte, Adlai Stevenson teve a oportunidade de expôr as suas ideias sobre o assunto directamente ao ministro dos Negócios Estrangeiros português, Franco Nogueira, com quem se encontrou em Nova Iorque. Stevenson procurou convencer Nogueira de que a política dos Estados Unidos não era concebida com o objectivo de “forçar” Portugal a sair de África. Aos Estados Unidos interessava “encorajar” o estabelecimento de relações “duradouras e mutuamente benéficas” entre Portugal e “todos os habitantes” dos seus territórios africanos. Este objectivo só poderia ser alcançado com o “apoio activo” das populações locais, através da sua participação “nalguma forma de auto-governo”. Em relação às Nações Unidas, o chefe da delegação americana sugeriu que Portugal cooperasse com esta organização, nomeadamente através da “submissão voluntária” de informações sobre os seus territórios, ao abrigo do artigo 73 da Carta. Portugal podia também explicar detalhadamente na Assembleia Geral o verdadeiro significado das reformas recentemente anunciadas. Os interesses de Portugal, concluiu Stevenson, poderiam ser mais facilmente defendidos se os portugueses “reconhecessem o princípio da autodeterminação para as populações dos territórios portugueses”<sup>39</sup>.

Franco Nogueira apressou-se a esclarecer que Portugal não tinha qualquer intenção de colaborar com as Nações Unidas

<sup>38</sup> “New York 1069, October 5, 1961”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1822.

<sup>39</sup> “New York 1498, November 6, 1961”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1822.

e de fornecer informações sobre os seus territórios às comissões especializadas. Segundo Nogueira, as Nações Unidas não estariam verdadeiramente interessadas em tais informações mas apenas no uso político que delas poderiam fazer. Deste modo, as informações nunca seriam analisadas de forma “imparcial” e “responsável”. O governo português nunca poderia colaborar com as Nações Unidas uma vez que esta organização não servia já “os interesses internacionais de Portugal”, nem os do “mundo ocidental”. As Nações Unidas estavam agora nas mãos de uma maioria de países africanos e asiáticos que “servem os interesses comunistas”. Os Estados Unidos e o Ocidente em geral ainda não tinham “acordado para esta realidade” e, por conseguinte, apressavam-se a alinhar as suas posições com os afro-asiáticos e a “clamar vitória”, apesar dessa vitória pertencer, na verdade, aos comunistas. Ora, se o Ocidente estivesse interessado em manter-se fiel aos seus “princípios fundamentais”, não deveria recear o confronto nas Nações Unidas. O método mais efectivo de combater o avanço do comunismo no mundo não era a cedência aos “desejos” dos “afro-asiáticos”, que podiam “liderar politicamente” as Nações Unidas mas que, no “mundo real”, não detinham qualquer poder ou influência. Portugal, pelo contrário, “não tinha medo de permanecer sozinho” contra as Nações Unidas e Franco Nogueira julgava que um dia os Estados Unidos seriam forçados a tomar atitude idêntica. Se Portugal abdicasse dos seus “princípios” em Angola e nos restantes territórios africanos, chegaria ao fim a vigência em Portugal de um governo favorável aos “ideiais ocidentais”. O mesmo efeito seria de esperar em Espanha e na Europa em geral, que “sem MacMillan, De Gaulle, Franco e Salazar rapidamente se tornaria neutral”<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> “New York 1498, November 6, 1961”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1822.

Perante a irredutibilidade de posições, não é de estranhar que, em Novembro, os Estados Unidos voltassem a votar favoravelmente uma resolução relativa a Portugal, aprovada na quarta comissão das Nações Unidas, também conhecida por comissão



das curadorias. No debate que antecedeu a aprovação desta resolução, os Estados Unidos e a Inglaterra manifestaram-se a favor de uma votação separada por parágrafos. Ou seja, os Estados Unidos aprovavam o sentido geral da resolução, mas opunham-se aos seus parágrafos mais “extremistas”, nomeadamente o primeiro que condenava “a falta de cumprimento persistente pelo Governo português das obrigações que lhe incumbem, em virtude do capítulo XI da Carta, e das disposições da Resolução 1542”, e o oitavo que convidava todos os estados membros a “recusarem a Portugal todo o auxílio e assistência que poderia utilizar para a subjugação das populações dos territórios não-autónomos que administra”<sup>41</sup>.

A ideia de votação parágrafo a parágrafo foi rejeitada pela maioria da comissão, pelo que o seu texto acabou por ser aprovado na íntegra. Para além das disposições contidas nos dois parágrafos acima citados, a resolução também criava uma nova “comissão especial”, composta por sete membros eleitos pela Assembleia Geral e encarregada de “examinar urgentemente [...] as informações disponíveis quanto aos territórios administrados por Portugal, bem como de formular observações, conclusões e recomendações, destinadas à Assembleia Geral, ou a qualquer outro órgão que a Assembleia possa designar para a ajudar na aplicação da Resolução 1542”. Esta comissão era também autorizada a “receber petições e a ouvir peticionários a propósito das condições existentes nos territórios não-autónomos administrados por Portugal”. A resolução convidava igualmente todos os estados membros a “usarem da sua influência para levar Portugal a conformar-se com as obrigações que lhe cabem, nos termos da Carta e das resoluções pertinentes da Assembleia Geral”<sup>42</sup>.

Meses depois, em Dezembro de 1961, a Assembleia Geral voltou a aprovar na globalidade a resolução proveniente da quarta comissão, uma vez mais com o voto favorável dos Estados Unidos. Era assim criada uma nova comissão especial “cuja função essencial

<sup>41</sup> *Diário de Notícias*, 15 de Novembro de 1961, p. 4. Em relação a estes parágrafos, os Estados Unidos tinham a intenção de se abster, caso a votação separada fosse aprovada. Cf. “Outgoing Telegram 8630, November 18, 1961”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1815.

<sup>42</sup> *Diário de Notícias*, 14 de Novembro de 1961, pp. 1 e 5 e 15 de Novembro de 1961, p. 4.

era reunir informações para a Assembleia examinar até que ponto Portugal respeitava as obrigações decorrentes do capítulo XI da Carta”. A comissão tinha autoridade para “receber petições escritas e orais”. Tal como referido acima, a resolução convidava os estados membros a pressionar Portugal “para cumprir as obrigações decorrentes do estatuto de membro da ONU” e a recusar “qualquer ajuda ou assistência utilizável contra as populações dos territórios ultramarinos”. Ainda neste mês de Dezembro de 1961, na Assembleia Geral das Nações Unidas, os Estados Unidos emprestam o seu voto favorável a uma outra resolução referente à protecção a dispensar aos refugiados angolanos em território congolês<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> A. E. Duarte Silva, “O Litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)”, p. 14.

No mês seguinte, a Assembleia Geral continuou a discutir a situação em Angola. A Bulgária e a Polónia apresentaram então uma proposta de resolução que invocava “o extermínio em massa da população nativa”, reafirmando o direito do povo angolano à autodeterminação e à independência e exigindo um fim imediato da “guerra colonial” no território. Alguns dias depois, Carlos Salamanca, representante da Bolívia, apresentou à Assembleia Geral o relatório do subcomité de cinco membros que tinha sido criado pela Resolução 1603, para investigar a situação em Angola. O relatório criticava a política portuguesa em Angola por “frustrar as aspirações dos nativos à autodeterminação” e por ser causadora de “privações” sob o ponto de vista económico e social. Esta política era apresentada como responsável pelo início da revolta contra o domínio português. Por outro lado, o relatório considerava os portugueses “culpados” pela introdução de medidas “duras e repressivas” destinadas a “suprimir a revolta” e concluía pela contínua existência de uma “ameaça à segurança e à paz internacionais” em Angola<sup>44</sup>. Após a apresentação deste relatório, um grupo de 45 países afro-asiáticos avançou com outra proposta de resolução afirmando “o direito do povo de Angola à autodetermi-

<sup>44</sup> *United States Participation in the United Nations. Report by the President to the Congress for the year 1962*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1963, p. 58.

nação e à independência” e incitando Portugal a pôr em prática “extensas reformas políticas, económicas e sociais” nos seus territórios ultramarinos. A proposta de resolução afro-asiática solicitava ainda que o relatório do subcomité fosse apresentado ao Conselho de Segurança e que este órgão mantivesse a questão de Angola sob análise constante<sup>45</sup>.

As duas resoluções foram então postas à votação do plenário. A moção oriunda dos países de Leste foi rejeitada, tendo recolhido apenas 26 votos favoráveis. Os Estados Unidos votaram contra. Já a resolução afro-asiática acabou por ser aprovada, apenas com votos contrários da Espanha e da República Sul-Africana e com a abstenção da França<sup>46</sup>. Os Estados Unidos, porém, foram responsáveis por algumas alterações na terminologia da resolução. A delegação americana protestou, por exemplo, contra o uso indiscriminado da expressão “independência”, afirmando que nem sempre o exercício da autodeterminação conduzia a uma situação de independência. No discurso feito após a aprovação da resolução, Adlai Stevenson afirmou que esta deveria ter levado em linha de conta o anúncio por parte de Portugal de um conjunto de reformas a introduzir nos seus territórios ultramarinos e que deveria igualmente expressar os desejos da Assembleia Geral de uma “aplicação rápida e efectiva” destas e de outras reformas. Apesar de a resolução apresentada pelos delegados africanos e asiáticos não corresponder à totalidade dos desejos norte-americanos, Stevenson considerava que ela correspondia “à maioria deles” e, por conseguinte, tinha recebido o voto favorável dos Estados Unidos. As reservas existentes em relação à “fraseologia” da resolução não impediam que os americanos considerassem que se estava em presença de uma resolução “construtiva” e vantajosa para “o desenvolvimento pacífico da autodeterminação”<sup>47</sup>.

No rescaldo desta sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, Stevenson enviou para Washington uma série de comentários

<sup>45</sup> *United States Participation in the United Nations. Report by the President to the Congress for the year 1962*, p. 58.

<sup>46</sup> Cf. “Major Problems in Portuguese-US Relations”, sem data. NA, SDLF 68D401, Entry 5296, Caixa 1.

<sup>47</sup> *Department of State Bulletin*, Washington D. C., U.S. Government Printing Office, 5 de Março de 1962, pp. 390-391.

relativos à questão portuguesa. Para o embaixador americano, tudo indicava que os Estados Unidos não seriam capazes de continuar a exercer uma função “moderadora” nas próximas sessões do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral. Stevenson alertava assim para a possibilidade de surgirem resoluções mais “radicais” do que aquelas que tinham sido aprovadas até aqui, a não ser que fosse possível demonstrar que Portugal tinha feito “progressos substanciais” em África. Era, portanto, essencial que, durante os próximos meses, o governo português adoptasse uma atitude mais positiva em relação a esta questão que lhe possibilitasse ganhar algum “crédito” na opinião pública mundial e, em especial, junto dos países afro-asiáticos. Pelo contrário, a continuação da política actual passaria a iniciativa diplomática para as mãos dos “extremistas” e contribuiria para o afastamento dos próprios “amigos” de Portugal. Stevenson recomendava então que a “moderação” existente nas Nações Unidas encontrasse correspondência na “moderação portuguesa”. De outro modo, os portugueses seriam “inevitavelmente” confrontados com “extremismo” nas Nações Unidas<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> “New York 3422, June 26, 1961”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1821.

### 3. A mudança da política norte-americana

A partir de meados de 1962 e durante os restantes meses da presidência de John Kennedy, o clima carregado das relações luso-americanas tendeu a desanuviar-se e os principais pontos de choque criados ao longo de 1961 foram gradualmente eliminados. Este foi o caso, também, da política norte-americana nas Nações Unidas. Pode afirmar-se, com toda a certeza, que a mudança da política americana para com Portugal se deveu, acima de tudo, à importância da base naval e aérea que os Estados Unidos possuíam nas Lajes, na ilha Terceira do arquipélago dos Açores. No início dos anos sessenta, a Base das Lajes constituía, segundo as

palavras do Departamento de Estado, uma verdadeira “placa giratória” de todo o sistema de comunicações aéreas dos Estados Unidos, com a Europa, o Médio Oriente e a África<sup>49</sup>. Durante toda a administração Kennedy, o Pentágono e o Departamento da Defesa constantemente lembraram ao Presidente e ao Departamento de Estado de que a manutenção da base dos Açores era essencial para as forças armadas norte-americanas, sobretudo pelo clima de Guerra Fria da altura, agudizado pelas crises de Berlim e de Cuba. No relatório produzido pela já citada *Task Force on Portuguese Territories*, de 12 de Julho de 1961, uma secção escrita pelo Departamento da Defesa apontava os Açores como “a mais valiosa instalação que os Estados Unidos são autorizados a usar por uma potência estrangeira”. Nesta altura, o Pentágono nem sequer admitia a hipótese de os Estados Unidos deixarem de ter acesso aos Açores: “a perda dos Açores teria as mais graves consequências militares. Afectaria: o planeamento do SAC [Strategic Air Command], a mobilidade e tempo de reacção das forças estacionadas nos Estados Unidos continental; os planos para o controlo naval do Atlântico”<sup>50</sup>. Deste modo, o também já citado NSAM 60, de 18 de Julho de 1961, estipulava que todas as políticas recomendadas em relação a Portugal e aos seus territórios ultramarinos deviam ser postas em prática “o mais discretamente possível” para assim “minimizar a possibilidade de perder os Açores, reconhecendo as graves consequências militares que decorreriam de tal perda”<sup>51</sup>.

Acresce que, no último dia de 1962, os direitos de ocupação em tempo de paz que os Estados Unidos usufruíam na Base das Lajes chegavam ao fim. Deste modo, em meados de 1962 os Estados Unidos vão solicitar a Portugal a reabertura de negociações tendo em vista o prolongamento do acordo existente por mais alguns anos. O governo português procurou então utilizar a Base das Lajes como uma verdadeira “arma” negocial, tendo em vista uma modificação do comportamento por parte

<sup>49</sup> “The Significance of U.S. Military Rights in the Azores,” 11 de Junho de 1962. John F. Kennedy Library (doravante JFKL), National Security File (doravante NSF), Caixa 155.

<sup>50</sup> “Presidential Task Force on Portuguese Territories in Africa”, 12 de Julho de 1962. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1816.

<sup>51</sup> FRUS, 1961-1963, Volume XIII, pp. 901-902.

<sup>52</sup> Tema desenvolvido em Luís Nuno Rodrigues, "As negociações que nunca acabaram: a renovação do acordo das Lajes em 1962," in *Penélope*, n.º 22, 2000, pp. 53-70.

dos Estados Unidos em relação a Portugal<sup>52</sup>. Em Agosto de 1962, o governo português fez chegar às mãos da administração norte-americana uma lista dos principais problemas nas relações entre Portugal e os Estados Unidos, problemas esses que deveriam ser discutidos e resolvidos antes de se iniciarem as negociações sobre os Açores. A lista de problemas e queixas que o governo português apresentou era um documento muito extenso, abrangendo quase todas as áreas das relações bilaterais luso-americanas. Portugal criticava, entre outros pontos, a política americana seguida nas Nações Unidas, as declarações públicas de dirigentes norte-americanos sobre a política portuguesa em África, as restrições colocadas à venda de armamento para Portugal e os contactos da administração norte-americana e de instituições privadas, como o *American Committee on Africa*, com as organizações nacionalistas angolanas. O último ponto da lista referia-se à eventual renovação do acordo das Lajes. Para espanto e desagrado das autoridades americanas, o governo português manifestou o seu desejo de, em futuras conversações, seguir a ordem da lista e não encetar as negociações sobre os Açores antes de serem esclarecidos os restantes problemas<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Ver Luís Nuno Rodrigues, "As negociações que nunca acabaram: a renovação do acordo das Lajes em 1962", pp. 62. A lista encontra-se em Arquivo Histórico-Diplomático (doravante AHD), MNE-SE, PAA, Maço 288 e também em NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1260.

As conversas entre os dois países, conduzidas em Lisboa por Franco Nogueira e Charles Burke Elbrick, vão assim arrastar-se ao longo da segunda metade de 1962, sem que se chegue a qualquer conclusão. Os Estados Unidos acabaram por se aperceber da impossibilidade de concluir novo acordo antes do final de 1962 e começaram, nos últimos meses deste ano, a tentar obter garantias de que as suas forças seriam autorizadas a permanecer nas Lajes durante mais algum tempo, enquanto as negociações não fossem concluídas. Só receberam essas garantias a 11 de Dezembro, dia em que a delegação americana nas Nações Unidas votou contra uma resolução exigindo que Portugal reconhecesse de imediato o direito à autodeterminação dos povos sob a sua administração.

Por conseguinte, a política seguida por Portugal em torno da questão dos Açores teve como objectivo essencial uma mudança de comportamento por parte dos Estados Unidos, justamente naquelas áreas em que Portugal mais se ressentira pela nova política americana iniciada em 1961. A estratégia adoptada foi a de não renovar o acordo das Lajes, manter as negociações em curso e autorizar os americanos a permanecer enquanto estas continuassem. Portugal reservava para si a opção de declarar as negociações por terminadas sempre que o governo americano “pisasse o risco” e voltasse às políticas de 1961. O governo português utilizava assim a base das Lajes e a sua importância estratégica para os Estados Unidos com o intuito de moderar o posicionamento deste país em relação à política colonial portuguesa. Neste sentido, os Açores passaram a funcionar como uma autêntica espada de Dâmocles, pronta a abater-se sobre os responsáveis norte-americanos se estes ultrapassassem o risco do que Oliveira Salazar julgava aceitável.

Os primeiros sinais de mudança da política americana no que às Nações Unidas diz respeito surgiram em Agosto de 1962. Neste mês, os Estados Unidos votaram contra uma resolução sobre o colonialismo português. Tratava-se de uma resolução sobre a situação em Moçambique que se encontrava à discussão na chamada “Comissão dos Dezassete”. A 2 de Agosto foram enviadas instruções à USUN para que votasse contra a resolução e para que fizesse uma pequena declaração explicando que, apesar do seu voto, os Estados Unidos continuavam a acreditar nas virtudes de “programas acelerados de desenvolvimento social e económico conducentes à total autodeterminação”. Era necessário, porém, evitar “uma fricção desnecessária com Portugal”, pelo que a delegação portuguesa deveria ser informada previamente das linhas gerais desta declaração<sup>54</sup>. A resolução viria a ser aprovada a 10 de Agosto de 1962, com o voto contrário dos Estados Unidos.

<sup>54</sup> “Outgoing Telegram 1703, August 3, 1962.” NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1819.

No mês seguinte, a mesma Comissão aprovou uma resolução sobre Angola, de novo com o voto contrário dos Estados Unidos. A resolução continha parágrafos considerados inaceitáveis pela administração norte-americana, condenando o “extermínio em massa da população de Angola” e a “guerra colonial conduzida por Portugal”. Solicitava a todos os estados membros que “negassem a Portugal qualquer auxílio que pudesse ser usado na supressão do povo angolano” e que suspendessem o “fornecimento de armas” ao governo português. Por fim, a resolução pedia ao Conselho de Segurança que tomasse as “medidas adequadas”, incluindo a aplicação de sanções a Portugal<sup>55</sup>. Esta mesma resolução, com poucas alterações, seria também aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Dezembro de 1962, numa altura crítica das conversações sobre a base dos Açores, recebendo igualmente o voto contrário dos Estados Unidos.

Nesta Assembleia Geral, realizada em vésperas de expirar o prazo do acordo dos Açores, os Estados Unidos votariam também contra uma das resoluções mais fortemente críticas para com a política colonial portuguesa. Tratava-se de uma resolução que lamentava “o contínuo desrespeito do governo português pelas legítimas aspirações à independência imediata dos povos dos territórios sob sua administração”. Simultaneamente, criticava Portugal pela “intensificação de medidas repressivas” nos seus territórios coloniais e afirmava que as “forças armadas portuguesas e outras forças de repressão têm usado extensivamente, e continuam a usar com o propósito de suprimir os movimentos nacionalistas, equipamento militar e outro fornecido por várias fontes e principalmente pelos seus aliados”. A resolução instava Portugal a reconhecer de imediato o direito dos seus territórios coloniais à autodeterminação e a suspender “todos os actos de repressão imediatamente [...] retirando todas as forças militares usadas para esse fim”<sup>56</sup>. No dia 11 de Dezembro de 1962 a resolução foi aprovada na quarta comissão, com o voto

<sup>55</sup> *United States Participation in the United Nations. Report by the President to the Congress for the Year 1962*, p. 50.

<sup>56</sup> “New York 2149, December 5, 1962”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1816.



contra dos Estados Unidos, e alguns dias mais tarde foi aprovada pelo plenário da Assembleia Geral das Nações Unidas, de novo com o voto contrário dos americanos<sup>57</sup>.

A 17 de Dezembro, ocorreu nova votação na Assembleia Geral das Nações Unidas. A moção, também já citada a propósito das negociações sobre a base das Lajes, recomendava que “todos os países e povos coloniais tenham acesso à independência sem demora”. Os Estados Unidos votaram favoravelmente, no entanto a imprensa portuguesa elogiou prontamente o papel desempenhado pelos norte-americanos. Como afirmou o *Diário de Notícias*, os Estados Unidos tinham conseguido “eliminar dois parágrafos da moção, em que se pedia o estabelecimento de uma data limite para o termo do domínio colonial”. No dia seguinte, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a resolução referente a Angola, oriunda da quarta comissão<sup>58</sup>.

A aproximação entre Portugal e os Estados Unidos no contexto das Nações Unidas foi também visível no desenvolvimento de uma iniciativa conjunta por parte dos dois países ao longo de 1962. Tratou-se de uma ideia apresentada em Lisboa por Dean Rusk a Franco Nogueira, no Verão de 1962. Rusk propunha que Portugal e os Estados Unidos se empenhassem na criação da figura de um “relator internacional” para os territórios portugueses. O “relator” seria uma personalidade de prestígio internacional que, com a conivência do governo português, se deslocaria a Angola e a Moçambique, produzindo depois um relatório detalhado com as suas observações a ser apresentado ao secretário-geral das Nações Unidas<sup>59</sup>.

O governo português colocou, porém, algumas reservas à figura e à actuação do relator. Para Portugal o relator não devia “ser criado ou aplicado apenas em relação a um problema ou aos problemas de um determinado país”, mas antes tornar-se numa figura “abstractamente estabelecida” no seio das Nações Unidas. Por outro lado, o governo português não aceitava

<sup>57</sup> “Outgoing Telegram 2220, December 6, 1962” e “Outgoing Telegram 6910, December 18, 1962”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1816.

<sup>58</sup> *Diário de Notícias*, 18 de Dezembro de 1962, p. 5 e 19 de Dezembro de 1962, p. 1.

<sup>59</sup> Franco Nogueira, *Salazar. Vol. V. A Resistência (1958-1964)*, pp. 428-429.

“cooperar com um relator internacional se o mandato deste for idêntico ao do Comité dos Cinco, ou ao dos Sete, ou ao dos Dezassete, e se se basear ou implicar uma interpretação do art.º 73 da Carta que o Governo Português não aceita”. O relator não podia, de modo algum, “ser um substituto dos Comités acima mencionados nem uma sua continuação”, não devendo, por conseguinte, “agir no quadro do art.º 73 e das resoluções que à sua sombra [...] a Assembleia tem aprovado nos últimos anos”<sup>60</sup>. De acordo com este raciocínio, Franco Nogueira entregou ao embaixador Elbrick, a 29 de Agosto de 1962, um memorando contendo as três condições específicas que Portugal colocava para aceitar a figura do relator. Em primeiro lugar, “se as Nações Unidas admitissem a instituição do relator internacional, a resolução deve ser elaborada em termos genéricos e deve aplicar-se a todos os problemas, não apenas às questões coloniais”; depois, “a aplicação desta ideia levanta o problema da jurisdição e como o governo de Portugal considera esta uma questão de princípio, o mandato do relator não deve invocar o artigo 73 da Carta das Nações Unidas”; finalmente, o relator, “que tem de ter a confiança do governo de Portugal, deve ser designado simplesmente para estabelecer os factos e a validade das acusações”<sup>61</sup>.

Ultrapassadas as divergências de pormenor, os dois países chegaram finalmente a acordo quanto ao texto da proposta de resolução. Este texto evocava a “necessidade de informação mais precisa e detalhada sobre as condições em Angola” e requeria ao presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas que nomeasse um relator internacional com o propósito de “reunir informações em Angola, Portugal e outros locais que o relator julgue necessários” e de apresentar o seu relatório na sessão seguinte da Assembleia Geral. De igual modo, solicitava ao governo português que prestasse ao relator toda a assistência necessária para o cumprimento do seu mandato<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Memorando elaborado no Ministério dos Negócios Estrangeiros, sem data. Cf. AHD, MNE-SE, PAA, Maço 288.

<sup>61</sup> “Lisbon 177, August 29, 1962”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1260.

<sup>62</sup> “Outgoing Telegram 10210, September 19, 1962”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1260.

O problema maior foi o de conseguir o apoio dos países afro-asiáticos na Assembleia Geral das Nações Unidas, uma vez que os seus votos eram necessários para que a resolução criando o relator fosse aprovada. Estes países não abdicaram da sua intenção de introduzir alguns acrescentos ao texto acordado entre portugueses e americanos, acrescentos esses que tornariam a resolução inaceitável aos olhos do governo português. Todas as tentativas levadas a cabo pelos Estados Unidos junto dos delegados africanos para os convencer a aceitar o texto inicial acabaram por fracassar. De qualquer modo, a proposta de resolução foi apresentada na Assembleia Geral das Nações Unidas pelo senador norte-americano Albert Gore que integrava agora a delegação dos Estados Unidos. A resolução proposta por Gore era já significativamente diferente do acordo inicial entre Portugal e os Estados Unidos. Num esforço de acomodação com as “exigências” dos delegados africanos, os dois países tinham chegado a acordo quanto à necessidade de nomear dois “representantes” – em vez de um relator – responsáveis individualmente por relatórios sobre Angola e Moçambique. Esta proposta de resolução, salientou Gore “resultara de um entendimento, ao mais alto nível, entre os Governos dos Estados Unidos e Portugal”. Por conseguinte, Gore solicitava que “à moção não fossem apresentadas emendas”. O texto da proposta citava “a necessidade de informações pormenorizadas obtidas nos próprios territórios de Angola e de Moçambique” e pedia ao presidente da Assembleia Geral que nomeasse “um representante seu para visitar cada uma daquelas províncias”. Solicitava-se ao governo português que concedesse aos dois representantes “toda a assistência que se lhes torne necessária”. O senador Albert Gore solicitou à Assembleia que aprovasse a resolução, sublinhando que ela garantia “a presença em Angola e em Moçambique, pela primeira vez, de um representante da ONU”. Ao usar da palavra, o representante português, Vasco Vieira Garin afirmou que, “sem prejuízo da clara posição do meu

Governo, de que o art. 73.º não é aplicável às províncias ultramarinas portuguesas, consideramos aceitável a nomeação de dois representantes das Nações Unidas, um deles com o objectivo de recolher informações sobre Angola e outro sobre Moçambique”. Garin disse ainda que o seu governo partia do princípio de que o presidente “fará a nomeação dos representantes na base de consultas com a minha delegação e com as outras delegações que entender adequadas”. Portugal afirmava-se disposto “a oferecer plena colaboração a esses representantes, que poderão viajar livremente por toda a parte, em Angola e em Moçambique, conforme o caso, e em qualquer outro dos nossos territórios que considerem necessário visitar, e falar livremente com quem quer que considerem útil para o desempenho da sua missão”<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> *Diário de Notícias*, 19 de Dezembro de 1962, p. 5.

No dia 19 de Dezembro, o conjunto dos países africanos reuniu-se secretamente com Holden Roberto, que se encontrava em Nova Iorque. O líder da UPA manifestou o seu total desacordo com a proposta de resolução conjunta luso-americana. Na sua opinião esta só seria aceitável se contivesse “referências a resoluções anteriores e uma equipa de três representantes em vez de dois representantes individuais”. A reunião terminou, tendo as delegações africanas resolvido que o seu voto seria contrário a não ser que a Assembleia Geral adoptasse três emendas à resolução original: em primeiro lugar, a introdução de referência a resoluções anteriores; depois, a nomeação de três representantes; por fim, a obrigação dos representantes responderem perante a Comissão dos dezassete. Uma vez que a adopção destas alterações impossibilitaria a aplicação prática da resolução – pois o governo português deixaria de imediato de colaborar com a iniciativa – os países africanos decidiram solicitar aos Estados Unidos que a retirassem da mesa da Assembleia Geral antes mesmo de ser posta à votação<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> “New York 2428, December 19, 1962”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1816.

Perante esta nova situação, a USUN sugeriu uma aproximação aos países africanos no sentido de informar que os Estados

Unidos estavam dispostos a não apresentar a proposta de resolução, desde que os africanos “fizessem uma declaração satisfatória no plenário, expressando a sua apreciação pela iniciativa dos Estados Unidos, tornando clara a sua rejeição da proposta americana e solicitando aos Estados Unidos que retirassem a resolução”. Esta seria a melhor maneira, de acordo com a delegação americana, de “colocar a responsabilidade pela oposição à iniciativa dos Estados Unidos clara e inequivocamente nos afro-asiáticos”. Assim, a administração receberia o “aplauso público” dos africanos e conseguiria reter a “considerável” dose de “boa-vontade” que tinha granjeado junto de africanos e portugueses através da iniciativa dos relatores internacionais<sup>65</sup>.

A estratégia foi seguida à risca. A sessão do dia 20 de Dezembro de 1962 da Assembleia Geral das Nações Unidas abriu com uma declaração do representante de Marrocos, reconhecendo que a instituição dos relatores criava condições para a cooperação de Portugal com as Nações Unidas, mas anunciando que as delegações africanas e asiáticas se preparavam para introduzir uma série de emendas e acrescentos ao texto da resolução que acabariam por modificá-la significativamente. Como essas emendas seriam certamente aprovadas, o delegado de Marrocos sugeria que os Estados Unidos retirassem a sua proposta de resolução antes mesmo dela ser submetida à votação<sup>66</sup>. Pelos Estados Unidos falou Jonathan Bingham, lamentando que a resolução não fosse aceitável para a maioria das delegações africanas e asiáticas. A USUN acreditava que a adopção desta resolução “teria representado um acontecimento significativo para os povos de Angola, Moçambique e outros territórios portugueses”. A delegação portuguesa, por seu turno, fez uma curta declaração lamentando que a decisão de Portugal em cooperar com as Nações Unidas não tivesse produzido quaisquer resultados<sup>67</sup>.

O embaixador Elbrick encontrou-se com o ministro Franco Nogueira já depois da sessão da Assembleia Geral das Nações

<sup>65</sup> “New York Telegram 2429, December 19, 1962”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1816.

<sup>66</sup> “Outgoing Telegram 8701, December 22, 1962”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1816.

<sup>67</sup> *Department of State Bulletin*, 21 de Janeiro de 1963, pp. 106-107. *Department of State Bulletin*, 21 de Janeiro de 1963, pp. 106-107.

Unidas. Nogueira lamentou que a resolução dos relatores tivesse que ser retirada mas considerou que os acontecimentos nas Nações Unidas tinham deixado tanto Portugal como os Estados Unidos “numa boa posição”. Nogueira reconheceu inclusive que o governo americano tinha “trabalhado arduamente” para a aprovação desta resolução e expressou os seus agradecimentos. Realçou também que Portugal tinha demonstrado plenamente “a sua vontade em aceitar compromissos e a sua boa fé”. “Foi uma pena a resolução ter falhado”, concluiu Nogueira, mas não se podia dizer que “o falhanço fosse culpa dos governos dos Estados Unidos ou de Portugal”<sup>68</sup>.

De uma maneira geral, o governo português mostrava-se satisfeito com o desenrolar desta sessão da Assembleia Geral e, sobretudo, com o comportamento dos Estados Unidos. Longe pareciam estar já as críticas lançadas em 1961. Numa conferência de imprensa dada a 4 de Janeiro de 1963, Franco Nogueira afirmou que, nas votações sobre a política ultramarina portuguesa efectuadas pela Assembleia Geral, “os líderes do Ocidente estiveram ao lado de Portugal”. Esta atitude indicava que estes países “tinham mudado de ideias acerca da posição de Portugal” e que não estavam agora dispostos a aceitar a “demagogia afro-asiática”<sup>69</sup>. Na sua própria narrativa dos eventos, Nogueira não escondeu como o comportamento americano nas Nações Unidas, neste final de 1962, foi decisivo para a evolução do processo de negociações sobre os Açores: “os Estados Unidos compreendem que, sob pena de tudo destruírem desde já, não podem acompanhar na ONU a política hostil até aqui praticada. E nos textos decisivos os Estados Unidos votam contra a maioria e em favor de Portugal [...] Há sensação nos corredores da Assembleia: produz-se uma viragem na atmosfera que cerca a posição portuguesa: os grandes aliados de Portugal estão ao lado de Portugal”<sup>70</sup>.

Resta acrescentar que este padrão de comportamento, iniciado pelos Estados Unidos em Agosto de 1962, iria ser mantido

<sup>68</sup> “Lisbon 466, December 21, 1962”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1816.

<sup>69</sup> “Lisbon A-349, January 8, 1963”. NA, SDCF, 1960-63, Caixa 1817.

<sup>70</sup> Franco Nogueira, *Salazar. Vol. V. A Resistência (1958-1964)*, p. 448.

ao longo de 1963. Desde logo, a 4 de Abril de 1963, na votação de uma resolução na chamada “Comissão dos 24”. No início de Março, esta comissão decidira convidar Portugal a participar nos seus trabalhos mas o governo português declinara o convite, alegando que os seus territórios em África não eram colónias mas sim parte integrante do estado português<sup>71</sup>. Alguns dias mais tarde, membros da comissão reuniram-se directamente com Vasco Vieira Garin, o embaixador português nas Nações Unidas, voltando a solicitar a colaboração de Portugal. A resposta foi uma vez mais negativa, com o governo português a rejeitar por completo a “legitimidade das actividades da comissão”<sup>72</sup>. Perante a resposta portuguesa foi agendada a discussão de uma resolução que condenava a atitude de Portugal e que chamava a atenção do Conselho de Segurança para a situação nas colónias portuguesas, tendo em vista a adopção de “medidas apropriadas”, incluindo possíveis “sanções”, que levassem o governo português a agir em conformidade com resoluções anteriores da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança<sup>73</sup>. A resolução foi aprovada, com a abstenção de vários representantes, incluindo o norte-americano. A expressão “incluindo sanções” foi votada separadamente e aqui os Estados Unidos votaram contra. No seu articulado final, o texto recordava as resoluções anteriormente aprovadas na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança e considerava a situação nos territórios portugueses como “uma séria ameaça à paz e à segurança internacionais”. Depois, nos seus parágrafos operativos, a resolução condenava as “medidas repressivas contras as populações nativas” adoptadas por Portugal, nomeadamente através do recurso à “força militar”, bem como a sua recusa em cumprir as obrigações impostas pela Carta das Nações Unidas. Assim sendo, a comissão decidia chamar de imediato a atenção do Conselho de Segurança, tendo em vista a adopção de “medidas adequadas, incluindo sanções”<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> “New York 3282, March 8, 1963”. NA, SDCF, 1963, Caixa 4019.

<sup>72</sup> *United States Participation in the United Nations. Report by the President to the Congress for the Year 1963*, p. 53.

<sup>73</sup> “Committee of 24 Resolution on Portuguese African Territories”, 3 de Abril de 1963. NA, SDCF 68D401, Entry 5296, Caixa 4.

<sup>74</sup> “Letter dated 5 April 1963 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council”. NA, SDCF, 1963, Caixa 4019.

Finalmente, em Julho de 1963 os Estados Unidos voltaram a abster-se numa importante resolução sobre a política colonial portuguesa aprovada no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Tratou-se, neste caso, de uma iniciativa de um conjunto de trinta e dois países africanos que solicitaram uma reunião do Conselho de Segurança para discutir a situação nas colónias portuguesas e também o problema do *apartheid* na África do Sul. No decurso desta reunião, Marrocos, Gana e as Filipinas avançaram com uma resolução de teor bastante crítico para o governo português, considerando, nomeadamente, que a situação em Angola “constituía uma ameaça à paz internacional” e avançando com propostas de sanções a serem aplicadas ao estado português<sup>75</sup>.

O Presidente Kennedy teve, desta vez, uma intervenção directa no assunto. A 15 de Julho reuniu-se na Casa Branca com diversos membros da administração e afirmou, desde logo, a sua convicção de que os Estados Unidos não deveriam tomar qualquer tipo de iniciativa na próxima reunião do Conselho de Segurança. Caso as delegações africanas avançassem com uma resolução mais radical, a USUN deveria muito simplesmente afirmar que os Estados Unidos eram incapazes de apoiar uma resolução assim formulada e que, por conseguinte, se iriam abster<sup>76</sup>. O próprio Adlai Stevenson foi chamado à Casa Branca para ouvir o Presidente recomendar que a delegação norte-americana, “na medida do possível, se recostasse na cadeira e deixasse os outros tomar a iniciativa”. Os Estados Unidos deviam “ouvir os africanos, os portugueses, etc., expressar a sua preocupação mas não oferecer soluções específicas”<sup>77</sup>.

Estas instruções seriam, entretanto, alteradas. A 26 de Julho, Adlai Stevenson informou Washington que a “atmosfera” no Conselho de Segurança se tinha modificado e que tudo indicava que a resolução apresentada pelos países africanos acabasse por ser aprovada, uma vez que a Noruega se dispunha a votá-la favoravelmente desde que fossem introduzidas “ligeiras alterações”.

<sup>75</sup> José Calvet de Magalhães, *Portugal e as Nações Unidas. A Questão Colonial (1955-1974)*, p. 23.

<sup>76</sup> “Meeting with the President on African Problems. Memorandum for the Record”, 15 de Julho de 1963. JFKL, NSF, Caixa 3A.

<sup>77</sup> “Meeting with the President on Portuguese Africa. Memorandum for the Record”, 18 de Julho de 1963. JFKL, NSF, Caixa 154A.



Stevenson sugeria, assim, que os Estados Unidos tomassem a iniciativa de propôr uma resolução alternativa, cujo texto seria elaborado em conjunto com a delegação norueguesa que, entretanto, se tinha mostrado disposta a colaborar<sup>78</sup>. No dia seguinte, Harlan Cleveland, do *bureau* de organizações internacionais, escreveu um extenso memorando para Dean Rusk tentando convencer o secretário de Estado a aceitar a sugestão de Stevenson. A situação no Conselho de Segurança tinha agora chegado a uma “fase crucial”. O texto das delegações africanas eram “inaceitável para nós, sobretudo porque caracteriza a situação actual nos territórios portugueses como uma ameaça à paz”. Além disso, se aprovada, esta resolução levaria o Conselho de Segurança a adoptar medidas contra Portugal, nomeadamente “sanções” políticas e económicas, bem como um “embargo de armamento obrigatório”. No entanto, existia o “perigo real” de esta resolução, “ligeiramente modificada”, receber os sete votos necessários à sua aprovação. A não ser que, e aqui Cleveland avançava com a proposta de Stevenson, fosse apresentada uma “contra-resolução” que causasse um impasse no Conselho de Segurança. Tal resolução só surgiria se os Estados Unidos tomassem a iniciativa em conjugação com a Noruega<sup>79</sup>.

O Departamento de Estado autorizou Adlai Stevenson a prosseguir esta estratégia. No entanto, o chefe da delegação norte-americana decidiu uma vez mais alterar a sua posição. A 29 de Julho, Stevenson comunicou para o Departamento de Estado que tinha chegado a acordo com as delegações africanas para negociar alterações e melhoramentos à sua proposta inicial. O texto que daqui poderia surgir não era equivalente ao que os Estados Unidos teriam redigido se a resolução fosse de sua iniciativa, mas representava um “compromisso válido” que mantinha a resolução dentro de limites aceitáveis pelos Estados Unidos. A reacção surgiu, uma vez mais, da embaixada norte-americana em Lisboa. Esta “associação” dos Estados Unidos com a resolução proposta pelos africanos teria um “impacto” extremamente

<sup>78</sup> “New York 264, July 26, 1963”. NA, SDCF, 1963, Caixa 4020.

<sup>79</sup> “Next Steps in Security Council on Question of Portuguese Territories”, 27 de Julho de 1963. NA, SDLF 68D401, Entry 5296, Caixa 4.

negativo nas relações luso-americanas e serviria apenas para identificar os norte-americanos com a posição africana<sup>80</sup>.

O assunto foi, uma vez mais, levado à consideração do Presidente. William Brubeck, do Conselho Nacional de Segurança, indicou a Kennedy que Stevenson se preparava para alcançar um acordo com as nações africanas do Conselho de Segurança, mas que a linguagem da nova resolução era, apesar de tudo, bastante “provocadora” e ia muito para além daquilo que tinha sido anteriormente aprovado pela Casa Branca<sup>81</sup>. Na manhã de 30 de Julho, nova reunião teve lugar no gabinete de John F. Kennedy. A decisão final foi a de que os Estados Unidos se deviam abster na resolução que fosse posta à votação do Conselho de Segurança, quer ela reflectisse a versão inicial avançada pelos africanos, quer a versão emendada sugerida por Stevenson<sup>82</sup>.

A resolução do Conselho de Segurança seria aprovada a 31 de Julho de 1963, com 8 votos favoráveis e com as abstenções dos Estados Unidos, do Reino Unido e da França. Rejeitando a definição portuguesa de “províncias ultramarinas”, a resolução considerava que a situação nesses territórios “perturbava seriamente a paz e a segurança em África” e apelava a Portugal para reconhecer imediatamente “o direito à autodeterminação e independência das suas colónias”. Ao mesmo tempo, solicitava aos estados membros das Nações Unidas que não facilitassem a “repressão ou a acção militar portuguesa naqueles territórios”<sup>83</sup>. Ao longo de todo o episódio, a delegação portuguesa constatou, no Conselho de Segurança, o modo como se encontrava “manietado o anticolonialismo habitual do representante dos Estados Unidos”, Adlai Stevenson, e encarou obviamente com bons olhos o posicionamento norte-americano contra “quaisquer medidas radicais ou precipitadas”. No dia 6 de Agosto, em Lisboa, o Conselho de Ministros fez o rescaldo do debate em Nova Iorque e Salazar conclui que “a reunião tivera aspectos positivos”, nomeadamente a abstenção dos Estados Unidos<sup>84</sup>.

<sup>80</sup> “New York 276, July 29, 1963” e “Lisbon 111, July 30, 1963”. NA, SDCF, 1963, Caixa 4020.

<sup>81</sup> “Portuguese African Problem”, memorando de William Brubeck para o Presidente, 30 de Julho de 1963. JFKL, NSF, Caixa 154.

<sup>82</sup> “Meeting with the President on Portuguese Africa”, 30 de Julho de 1963. JFKL, NSF, Caixa 154.

<sup>83</sup> A. E. Duarte Silva, “O Litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)”, p. 17.

<sup>84</sup> Franco Nogueira, *Salazar. Vol. V. A Resistência (1958-1964)*, pp. 503-504.

## Conclusão

Na verdade, apesar da abstenção da delegação norte-americana, a discussão e aprovação da resolução acabaria por provocar uma “mini-crise” nas relações entre Portugal e os Estados Unidos. Poucas horas antes da votação, o embaixador norte-americano em Lisboa, Charles Burke Elbrick, tinha sido chamado ao Ministério dos Negócios Estrangeiros onde o director geral dos negócios políticos, José Manuel Fragoso, lhe manifestara o descontentamento do governo português com a actuação norte-americana no Conselho de Segurança. Nas palavras de Fragoso, o governo português estava plenamente convencido de que a resolução que estava prestes a ser aprovada pelo Conselho de Segurança era da responsabilidade dos Estados Unidos. Independentemente do sentido de voto americano, Portugal iria “considerar os Estados Unidos responsáveis pelos resultados”<sup>85</sup>.

Ao ser conhecida em Washington, a posição do governo português provocou a ira do Presidente Kennedy, que tinha tido uma intervenção activa neste processo, falando pessoalmente com Jules Nyerere, Presidente da Tanzânia<sup>86</sup>. Nesse mesmo dia, Averell Harriman, subsecretário de Estado dos negócios políticos, chamou expressamente o embaixador português em Washington, Pedro Teotónio Pereira, para lhe comunicar que Kennedy se tinha sentido “ultrajado” pelas declarações de Fragoso. A resolução que o Conselho de Segurança se preparava para aprovar tinha sido elaborada pelos países africanos e os Estados Unidos tinham procurado modificá-la. Como tal não foi possível, o Presidente tomara a “decisão pessoal” de que os Estados Unidos se deviam abster. Ser acusado de “responsabilidade” na resolução do Conselho de Segurança era, por conseguinte, “algo que o Presidente não pode tolerar”. Kennedy desejava que esta mensagem fosse transmitida de imediato ao governo português. Pedro Teotónio Pereira ainda tentou argumentar, salientando as virtudes

<sup>85</sup> “Security Council Resolution on Portugal, July 31, 1963”. NA, SDLF, 68D401, Entry 5296, Caixa 4.

<sup>86</sup> “Portuguese Explanation of Fragoso Démarche, August 2, 1963.” NA, SDCF, 1963, Caixa 4022.

da política portuguesa em África, mas foi interrompido por Harriman. Este não tinha chamado o embaixador para discutir a política de Portugal em África mas sim para lhe transmitir o “ultraje” sentido pelo Presidente. Harriman interrogava-se mesmo se, face às declarações de Fragoso, haveria alguma utilidade em prosseguir um “diálogo construtivo” com o governo português àcerca da sua política africana<sup>87</sup>.

<sup>87</sup> “Rejection of Portuguese Government’s Charges, July 31, 1963”. NA, SDCF, 1963, Caixa 4022.

Em Nova Iorque, foi a vez do chefe da delegação norte-americana, Adlai Stevenson, confrontar Franco Nogueira com as declarações de Fragoso. Stevenson mostrou-se “chocado e surpreendido” com o teor da conversa entre Fragoso e Elbrick, tendo em conta o modo como os Estados Unidos tinham trabalhado no sentido de conseguir uma resolução mais moderada sobre a política colonial portuguesa e, também, a sua abstenção na votação final. Nogueira perguntou a Stevenson se os Estados Unidos queriam realmente manter “relações amigáveis” com Portugal. Se assim fosse, não podiam estar, constantemente, a temer eventuais reacções dos países africanos à sua política nas Nações Unidas. Stevenson replicou que tinha sido por acção da delegação norte-americana que a referência a uma eventual expulsão de Portugal da ONU tinha sido retirada do texto da resolução. Nogueira disse então que “estava a falar da política dos Estados Unidos em África, de uma maneira geral” e acusou os norte-americanos de estarem “constantemente a pressionar Portugal para avançar mais um pouco, e depois mais um pouco, e mais um pouco...”. O ministro português disse ainda a Stevenson que estaria disposto a encontrar-se com o Secretário de Estado ou mesmo com o Presidente antes de regressar a Portugal<sup>88</sup>.

<sup>88</sup> “New York 309, July 31, 1963.” NA, SDCF, 1963, Caixa 4020.

Assim, a 2 de Agosto de 1963, Franco Nogueira encontrou-se com o Secretário de Estado Dean Rusk com o intuito de esclarecer o que não passaria de um “mal-entendido” provocado pelas palavras de Fragoso. O Ministro dos Negócios Estrangeiros pretendia declarar oficialmente que “tanto ele como Portugal

tinham o maior respeito e consideração pelo Presidente, não apenas como líder do mundo livre, mas também como pessoa e como indivíduo” e que, por conseguinte, não havia “absolutamente nenhuma intenção” de ofender quer o Presidente Kennedy, quer os Estados Unidos, enquanto nação. Se tal acontecera, fora “inadvertidamente”. Frágoso estaria, certamente, a falar em termos gerais da situação nas Nações Unidas. Aqui, sim, adiantou Nogueira, Portugal tinha razões de queixa dos Estados Unidos, considerando este país como “responsável pela situação global nas Nações Unidas”<sup>89</sup>.

Foi no final desta conversa com Franco Nogueira que Dean Rusk informou o Ministro português que o Presidente Kennedy ponderava seriamente a possibilidade de enviar a Lisboa um emissário especial, de sua “total confiança”, para entabular conversações com Oliveira Salazar e também com o próprio Nogueira. Tal iniciativa viria a ter lugar no mês de Agosto, com a deslocação a Lisboa do subsecretário de Estado George Ball. Esta visita teve por objectivo chegar a um entendimento com Portugal acerca do problema colonial português, com a aceitação por parte do governo português de um plano que permitisse o exercício da autodeterminação nos territórios africanos portugueses num prazo de dez anos<sup>90</sup>. Após conversas preliminares com o governo português, Ball acabou por sugerir a Salazar que Portugal apresentasse “um plano em termos muito gerais, mas em que se mencionassem as diversas fases pelas quais previa que se devesse passar até atingir esse objectivo final e a longo prazo”, sendo que “nenhumas datas ou períodos de tempo deveriam ser estabelecidos”. Caso este programa viesse a ser traçado, os Estados Unidos poderiam manifestar o seu apoio, pois a posição portuguesa seria assim “perfeitamente compatível com os princípios constitucionais americanos a que o seu Governo tem de obedecer”<sup>91</sup>.

Mas a intransigência portuguesa frustrou as expectativas do subsecretário de Estado. Salazar argumentou que qualquer “consulta

<sup>89</sup> “Portuguese Explanation of Frágoso Démarche, August 2, 1963,” NA, SDCF, 1963, Caixa 4022.

<sup>90</sup> Ver Luís Nuno Rodrigues, “‘O Homem do Presidente’: George Ball em Lisboa, 1963”, in *História*, Ano XXV, Número 61, Novembro 2003, pp. 22-27.

<sup>91</sup> AOS/CO/NE – 30, Pasta 14.

eleitoral, feita nas circunstâncias actuais e admitindo a votação das populações nativas sem consciência política para participar num tal acto, nunca poderia ser considerada válida no ponto de vista português”. A este propósito recordou que “em todos os países civilizados se requerem condições mínimas para a atribuição do direito de voto”. Para esta regra ser seguida, “o alargamento do corpo eleitoral terá necessariamente de progredir lentamente”. De outro modo, “a atribuição do direito de voto a todos os habitantes só poderia dar lugar a resultados que não seriam válidos, visto que a maioria dos eleitores não teria a menor consciência política”<sup>92</sup>.

<sup>92</sup> AOS/CO/NE  
– 30, Pasta 14.

George Ball ficou verdadeiramente impressionado com o pensamento e com as palavras de Oliveira Salazar. O subsecretário de Estado norte-americano tinha preparado com cuidado a sua deslocação a Lisboa e, numa tentativa de compreensão da “psicologia colectiva” do povo português, tinha inclusivamente lido *Os Lusíadas*, de Luís Vaz de Camões. Após conversar com Salazar, Ball ficou convencido de que os mesmos princípios de “orgulho nacional” e de “sentido de missão cristã”, a mesma “mística de dilatação das fronteiras da fé e do império” continuavam a guiar a política portuguesa e, por conseguinte, a justificar o seu profundo “conservadorismo” e a confiança “na justeza da sua causa”. Nas suas memórias, George Ball refere que Salazar estava “absorvido numa dimensão temporal muito diferente da nossa”. Parecia até que tanto o chefe do governo como a totalidade do país “viviam em mais do que um século e que os heróis do passado continuavam a moldar a política portuguesa”. Portugal, em suma, parecia ser governado por um “triunvirato, composto por Vasco da Gama, o Infante D. Henrique e Salazar”<sup>93</sup>.

<sup>93</sup> George Ball,  
*The Past Has  
Another Pattern.*  
*Memoirs,*  
Nova Iorque,  
W.W. Norton &  
Company, 1982,  
pp. 276-277.

## MARCELISMO, AFRICA AND THE UNITED NATIONS

[With particular reference to the British response to the PAIGC's Declaration of Independence for Guinea-Bissau]

*Norrie MacQueen*

*Senior Lecturer in International Relations,*

*Department of Politics, University of Dundee, Scotland, UK*

### **The Setting: Portugal and its “Allies” in the United Nations**

There is an inescapable truth to be acknowledged at the outset of any exploration of Portugal's position at the United Nations in relation to its African territories during the Caetano years and that is that there is in fact little to separate the Caetano period from the Salazar years in this regard. That, of course, is the fundamental point about so-called “Marcelismo”. The expected reforms – expected as much abroad as in Portugal itself – did not materialise. Quite simply, Caetano did not deliver the expected change, either in domestic or overseas policy – or, specifically, in Portugal's approach to the UN. With no shift in fundamental policies – or even the prospect of it – Portugal's position at the UN did not change.

Assuredly, however, the international setting *was* changing during the years of the Caetano regime.

- As decolonization in Africa as a whole neared completion, international pressure from various directions mounted on Lisbon. Portugal's arguments about the status of the colonies as “overseas provinces” were never convincing. But they were even less so in 1970 than they were in 1960 when a white presence in Africa was still regarded in many circles beyond Portugal as likely to be permanent.

- At the same time, Portugal's African wars were intensifying by 1970 – at least in Guinea-Bissau and Mozambique if not Angola. The wars were striking and newsworthy events at a time when the world was highly conscious of the drama and iconography of “national liberation”. Portugal's African wars therefore caught international attention and provoked responses which were overwhelmingly negative.

During the entire Salazar period (up to Caetano's accession to power in 1968) there were only six resolutions in the United Nations Security Council condemning Portuguese policies in Africa. This covered a period of twenty-three years of the UN's existence and thirteen years of Portuguese membership (from 1955). In the four years alone of Caetano's government there were sixteen such resolutions in the Security Council.

The general international setting during the Caetano period, in short, was highly unfavourable to Portugal's position in Africa. There was some – unfounded – consolation for Portugal in the fact that its key “allies” who were permanent members of the Security Council had themselves governments of the centre-right for much of the Caetano years.

- This was the period of the administration of Richard Nixon and Gerald Ford in the United States, both conservative Republicans.
- In France, the Caetano period coincided with the last days of Charles de Gaulle and then of his similarly rightist successor Georges Pompidou.
- In Britain the picture is slightly more complicated. The Labour government of Harold Wilson was in power until 1970. But for most of the Caetano period Britain was under the Conservative government of Edward Heath. Labour returned to power just two months before 25 April 1974.



This political disposition among Portugal's "friends" on the Security Council might have been expected to operate to the advantage of the Caetano regime in the United Nations. But it did not. The broader drift of international politics prevailed – and this was consistently against Portugal's perceived interests at the time. The extent to which the United States, Britain and France moved against this drift varied among the three. The most sympathetic to Portugal in terms of Security Council support was the United States, followed by Britain and then France. But in general terms support was limited. More so than perhaps has been acknowledged in the past.

The broad tendency of writers on Portugal's place in the world at this time (including myself, it must be admitted) has been to assume a high degree of support from the main western powers. In reality, the voting record in the Security Council is a complex one, and it is far from providing evidence of general sympathy to Portugal. If we go beyond votes alone to consider the specifics of western attitudes towards Portugal at the UN, the picture becomes even more nuanced. It becomes clear that there was a considerable level of irritation for Caetano's failure to make any concessionary movement at all on Portugal's Africa policies, and an exasperation at Portugal's expectation that allied solidarity would persist despite this.

We can look first of all at the voting figures in the Security Council before going on to explore in more detail how a particular issue – the PAIGC's declaration of Guinea-Bissau's independence in September 1973 – was dealt with in the United Nations.

There were sixteen resolutions touching on Portugal's presence in Africa which were adopted in the Security Council between July 1969 and May 1973. Two were on general issues of principle. Nine related to violations of African borders adjacent to Portuguese territories (Senegal; Guinea-Conakry; Zambia). Five

were concerned with the violation of sanctions against white minority rules in Rhodesia<sup>1</sup>.

On the sixteen votes:

- The United States abstained on eleven and cast an objectively anti-Portuguese vote on five.
- Britain abstained on eight and voted “against Portugal” on eight.
- France abstained on six and took an anti-Portuguese position on ten.

issue	US	Britain	France
(anti-portuguese vote/abstention)			
Border violations (9 votes)	2/7	4/5	5/4
Rhodesia (5 votes)	2/3	3/2	4/1
General principles (2 votes)	1/1	1/1	1/1
Total votes (16 votes)	5/11	8/8	10/6

Security Council Votes condemning portuguese conduct in Africa during the Caetano Period (Votes From 1969-73)

Only one anti-Portuguese resolution was actually vetoed by any of the western powers in the Security Council. This was in May 1973 on a vote that called for mandatory sanctions to be imposed against Portugal (Angola and Mozambique) and the extension of the naval blockade of Beira to include Lourenço Marques). It was vetoed jointly by Britain and the US (France abstained)<sup>2</sup>.

So, the picture is a complex one. More complex than has been acknowledged. The standard liberal-left view – at least outside of Portugal – has been that both the Salazar and

<sup>1</sup> The Security Council resolutions were – General principle of Portugal’s African policy: 312 (1972); 322 (1972). Border violations: 268 (1969) [Zambia]; 273 (1969) [Senegal]; 275 (1969) [Guinea-Conakry]; 289 (1970) [Guinea-Conakry – *Operação Mar Verde*]; 290 (1970) [Guinea-Conakry – *Operação Mar Verde*]; 294 (1971) [Senegal]; 295 (1971) [Guinea-Conakry]; 302 (1971) [Senegal]; 321 (1972) [Senegal]. Rhodesia: 277 (1970); 288 (1970); 318 (1972); 320 (1972); 333 (1973).

<sup>2</sup> United Nations Document S/10928, 22 May 1973.

Caetano regimes were sustained by their NATO allies who saw the Lisbon regime as a bulwark against communism in both southern Europe and Africa. This is to some extent the position that the present writer took in his 1997 book on Portuguese decolonization<sup>3</sup>. But this overly general view requires some revision.

To explore this complexity further, we might turn from the general to the particular. The issue to be explored is the response of Portugal's western "allies" in the United Nations to the declaration of Guinea-Bissau's independence by the PAIGC in September 1973.

### Guinea-Bissau's "Independence" at the United Nations

The response to the PAIGC's 1973 declaration in the United Nations provides some very significant insights into Portugal's general diplomatic isolation during Caetano's period in office. The issue confronted its allies, particularly the three with permanent seats on the Security Council, with a series of dilemmas. Difficult calculations were required about how they were to act in relation to other members of the United Nations and, intriguingly, also about how they were to act in relation to each other.

The examination will focus particularly on the position of Britain because the Foreign Office papers on the issue have recently become available under the British "thirty years rule".

Before moving on to these, however, it is useful to remind ourselves of the international setting in 1973, in which debates about the situation in Guinea-Bissau took place.

We have already discussed the general international background to the Caetano years, but the year 1973 was in many ways especially significant.

<sup>3</sup> See *The Decolonization of Portuguese Africa: Metropolitan Revolution and The Dissolution of Empire* (London: Longman, 1997). Portuguese version: *A Descolonização da África Portuguesa* (Lisbon: Editorial Inquérito, 1998).

- 1973 was the year of the first enlargement of the European Economic Community (EEC), as it was then called. This saw membership grow from the original six signatories of the 1957 Treaty of Rome to nine with the admission of Britain, Denmark and Ireland. Inevitably, the enlargement brought speculation on a possible new and significant role for Europe in international politics. If a new “Europe” was to challenge the bipolarity which had characterized the post-1945 international system, its position on just such matters as Guinea-Bissau (and the unity and cohesion with which it was asserted) would be of considerable emblematic importance.
- By the year 1973 the position of Europe’s southern dictatorships (in Spain and Greece as well as in Portugal) was under increasingly close scrutiny throughout the continent. The question of the attitude of the “new Europe” towards Portugal in Africa touched on this more general European issue. The authoritarian regime had been in power in Portugal for close to fifty years in 1973. It was showing clear signs of terminal decline which Marcello Caetano, since succeeding Salazar in 1968, seemed incapable of reversing. The impact of this failure was deepened by the high expectations that had accompanied his coming to office. Caetano, in short, was proving a bitter disappointment to those on the democratic centre-right in Europe. These potential ideological allies had looked to him to bring about an adjustment which would have brought an element of democracy to Portugal without opening the door to a radical shift to the left. Where then did the collective and individual interests of the west European states lie in such circumstances?
- In retrospect, it would seem that the year 1973 represented the high point of détente between the superpowers. Specifically, 1973 saw the removal of one of the enduring issues between the superpowers with the end of the Vietnam War – or at least US involvement in it.

- 1973 was the year of the Middle East War. The Lajes airbase in the Azores, which the Americans leased from Portugal, had a critical importance as a staging point for the airlift of arms and supplies to Israel in the midst of the Middle East War which erupted at the beginning of October 1973. Denied re-fuelling facilities by European NATO partners and by Spain (all fearful of the impact of even indirect support for Israel on their oil supplies), Washington looked to Portugal. The Lisbon regime in turn sought to extract maximum reward for this, including political support in the UN Security Council and military supplies to improve its, by then dismal, prospects in Guinea-Bissau.

## The British Dilemma

To turn to the particulars of the British response to events in Guinea-Bissau; London's position was particularly delicate. As Portugal's "oldest ally" Britain had traditionally been seen by Lisbon as a source of quiet diplomatic support when in difficulty over Africa. To an extent, though, there had always been an element of wishful thinking in this<sup>4</sup>.

Moreover, the Anglo-Portuguese relationship had come under specific strain following the unilateral declaration of independence by the white settler minority in Rhodesia in 1965, which was supported by Portugal, most practically by the channeling of oil and other strategic supplies through Mozambique. But more broadly, the African departments in the British Foreign Office were keenly aware of Britain's sub-Saharan interests as a whole in the continent. Africa, now effectively decolonized beyond the Portuguese territories, had emerged as an important new component of the international

<sup>4</sup> On British diplomatic relation with Portugal over Africa during the later Salazar period see two articles by Glyn Stone, "Britain and Portuguese Africa, 1961-65", *Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 28 no. 3, 2000, pp. 179-84 and "Britain and the Angola Revolt of 1961", *Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 27 no. 1, 1999, pp. 109-37.

system and one with which the Foreign Office was keen to develop sound relations.

More immediately, the Anglo-Portuguese relationship had already passed through something of a crisis just a few months before the PAIGC's declaration. Revelations of massacres by colonial forces in Mozambique had been published in the London Times on the eve of a state visit by Caetano to London in July 1973 to mark the 600th anniversary of formal Anglo-Portuguese "alliance"<sup>5</sup>. What should have been a stamp of diplomatic approval for the Lisbon regime suddenly turned into a humiliation as street demonstrations were mounted and, in very angry session of parliament, the Labour opposition denounced the Conservative government's over-friendly attitude to the Caetano regime.

<sup>5</sup> *The Times*  
(London),  
10 July 1973.

These circumstances created three major worries for British officials in their approach to the PAIGC's declaration at Madina do Boé.

Firstly, Britain's rejection of the PAIGC's claims to independence was never in doubt. But this was not primarily a function of the Portuguese relationship; it was the natural expression of an underlying distaste in British foreign policy for any radical departure from "proper" diplomatic practice. However, in the particular circumstances of Guinea-Bissau and the long history of "liberation war" there, the Foreign Office had to be careful to frame its rejection of the PAIGC's declaration in legal and constitutional terms rather than political ones. British officials, particularly those associated with the African departments of the Foreign Office wished to avoid any impression that it was endorsing Portuguese colonialism. Throughout the policy planning process, British officials were intensely aware of their broader African interests at the UN.

Secondly, British officials were also aware that the United States and France had similar diplomatic concerns. The Foreign Office was therefore conscious of the danger that Britain could

be disadvantaged diplomatically by providing a shield for others in the United Nations. There were repeated warnings in internal communications that the rejection of the PAIGC's claim to independence – especially if it reached the Security Council – should not be argued by Britain alone. The term “good company” appears repeatedly in the Foreign Office papers on possible voting positions. Britain, it was emphasized, must not take a position which France and the US could hide behind. The worry was that Paris and Washington could quietly leave London to use its Security Council veto against recognizing Guinea's independence, with the result that Britain alone would suffer the consequences for its African diplomacy.

Thirdly, the situation was complicated, as we have suggested, by Britain's admission to the EEC at the beginning of 1973. Membership of the “Nine” added a new and still very uncertain dimension to British diplomacy. This issue, touching as it did on both Euro-African relations and the Community's relations with a west European state neighbour, was a particularly delicate one.

The events of 1973 therefore posed a major challenge to the British government and, by extension, to those of the United States and France as well. The United Nations was perhaps the most highly visible of international forums. The contradictions in western attitudes to the African policies of Caetano would inevitably be exposed. How could these contradictions be resolved? In favour of NATO ally and resolute anti-communist Portugal? Or in favour of the newer foreign policy imperative of developing relations with the Third World? And, would Lisbon provide any help at all to its allies in their dilemma? Or would the regime maintain the Salazarist inflexibility that Caetano appeared – disappointingly – incapable of abandoning?

At the outset of the crisis, on 28 September, a senior diplomat from the Portuguese embassy in London had a meeting,

at his own request, with the head of the West African department at the Foreign Office. There he presented an aide-memoire from the Portuguese government on the events in Guinea. This reiterated Lisbon's standard denials of the existence of "liberated zones" in the country and challenged the PAIGC's claims to be representative of any significant part of its population. The Cape Verdean rather than Guinean origin of many of its leading cadres was emphasised. So too was the PAIGC's supposed "total dependency" on Soviet support. The PAIGC was "mortgaged to the Soviet Union, which aspires to replace the Portuguese presence in Guinea and Cape Verde, aware as it is of their strategic importance"<sup>6</sup>.

The problem for Portugal, however, was that anti-communist rhetoric was a devaluing currency by 1973, at the high point of superpower détente. Cold war containment did not feature highly in western thinking on the issue. Instead, British concern was with the impact of any position to be taken. It centred on the danger to national interests in being too closely identified with Portuguese policies in Africa. A letter to the Foreign Office from the United Kingdom mission to the UN argued that the "basic position is that it is harmful to our interests to seem to be defending the Portuguese, especially if we do so in isolation or comparative isolation"<sup>7</sup>. Another memorandum from the West African department of the Foreign Office warned against "the possibility of our having to vote... in company which would make our position the more damaging to our African interests"<sup>8</sup>.

## The Question of the Security Council Veto

Lisbon's main preoccupation however was with the possibility of a "bad" result in any Security Council consideration of an application for UN membership from Guinea-Bissau. When the

<sup>6</sup> Aide-Memoire from the Embassy of Portugal in London, 27 September 1973. United Kingdom National Archive, FCO 65/1394. (All following references to British government papers are from this file number).

<sup>7</sup> Letter of 11 October 1973 from P. R. M. Hinchcliffe, UK Mission to the UN to T. A. H. Solesby, UN Department, Foreign and Commonwealth Office (Confidential).

<sup>8</sup> Memorandum of 19 October 1973 by J. de Courcy Ling, West African Department, Foreign and Commonwealth Office (Confidential).



Portuguese diplomats had visited the Foreign Office to present their aide-memoire, they had not asked what a British official described as “the expected question”: would Britain put its Security Council veto at Portugal’s disposal in the matter?

The British embassy in Washington approached the State Department to determine the American line. The response to its enquiry was ambiguous. Although there would of course be no question of United States recognition, there was evidently disagreement between the African and the European Bureaux of the State Department about whether the American delegation should go as far as to veto a membership application<sup>9</sup>. Since the beginning of the PAIGC’s armed struggle, American diplomats in the region had shown a marked “understanding” for the movement’s aspirations and respect for the leadership qualities of Amílcar Cabral. They tended, moreover, to deny that the PAIGC was a “communist” movement<sup>10</sup>. Their counterparts responsible for European relations, however, appeared more sympathetic to Portugal’s difficulties.

The French position was also complex, though in a slightly different way. The British embassy in Paris had reported that the Quai d’Orsay, like the US State Department, was also uncertain whether its Security Council delegation would use its veto. It was reported that the government was under pressure from one of its staunchest African allies, Senegal, not to do so<sup>11</sup>. Senegal was not only one of France’s (and the West’s) most reliable supporters in Africa, it was of course also a neighbour of Guinea-Bissau. Its standing in the matter was complex. Senegal had been a frequent victim of Portuguese incursions across its border during the war. It had regularly sought Security Council condemnation of Portugal over these with the support of France. At the same time, the Senegalese President, Léopold Senghor, had been active in trying to broker a political solution to the conflict and had co-operated closely with General Spínola to this end<sup>12</sup>. Moreover, Senghor was locked in bitter rivalry for

<sup>9</sup> Telegram no. 3011 from Lord Cromer (Ambassador), Washington Embassy, 27 September 1973 (Confidential).

<sup>10</sup> See Piero Gleijeses, *Conflicting Missions: Havana, Washington and Africa, 1959-1976* (Chapel Hill NC: University of North Carolina Press, 2002), pp. 185, 194, 210.

<sup>11</sup> Letter from T. A. H. Solesby, UN Department, Foreign and Commonwealth Office to P.R.M. Hinchcliffe, UK Mission to the UN, 5 October 1973 (Confidential).

<sup>12</sup> For Spínola's own account of this relationship – and the rejection by Caetano of the opportunities it offered Portugal see António de Spínola, *País sem Rumor: Contributo para a História de uma Revolução* (Lisbon: Scire, 1978), pp. 25–40.

<sup>13</sup> Letter from T. A. H. Solesby, UN Department, Foreign and Commonwealth Office to P. R. M. Hinchcliffe, UK Mission to the UN, 5 October 1973 (Confidential).

the “leadership” of francophone West Africa with Sekou-Touré of Guinea-Conakry, Guinea-Bissau’s other neighbour, and host to the PAIGC’s leadership in exile. France was anxious to support its ally in this power struggle, judging Guinea-Conakry to be a threat to its own influence in the region. Senegal’s leverage on a permanent member of the Security Council was, accordingly, much greater than would normally be expected from a former colonial territory.

The danger for Britain, therefore, was that both the United States and France would, as an official in the Foreign Office UN department put it, “be tempted to hide behind us”. But, as already indicated, the position was complicated because, fundamentally, Britain did not want to see Guinea’s independence recognized. The PAIGC’s claim had to be resisted because “if no one has the nerve to veto, PAIGC will be a full member, with the prospect of Frelimo etc. joining the queue”. The British “aim therefore must be a UK/US/France negative vote”<sup>13</sup>. But, the British UN mission in New York replied, if this triple veto was not achieved, Britain should abstain. The British mission in New York also proposed that there should be an abstention on any resolution which merely condemned Portugal but stopped short of seeking membership for Guinea-Bissau.

It was in this uncertain setting that Portugal’s “expected question” was posed when ambassador António Leite de Faria had direct talks with the Foreign Secretary, Alex Douglas-Home, at the Foreign Office on 3 October. The record of the conversation reported the ambassador’s concern that more than forty states had already recognised the Republic of Guinea-Bissau. “The Portuguese Government feared that such an application might be acceptable to a majority on the Security Council. They would therefore have to rely on the United Kingdom, the United States or France to veto the application and Dr. Patrício [the Portuguese

Foreign Minister] had instructed him to ask Her Majesty's Government to apply the veto"<sup>14</sup>.

In Lisbon, meanwhile, pressure was being put on the British ambassador, David Muirhead. After a difficult lunch during which Rui Patrício had pressed him on the British veto, Muirhead replied that "after giving the question which he had raised with me much thought, I hoped Portugal would not place excessive faith in our willingness to use our veto on her behalf in this cause [and that] I would be wrong to conceal the fact that it would confront us with a most difficult situation." Patrício, he noted, "did not take this warning at all well". "As you well know", Muirhead wrote to the head of the Foreign Office Southern European Department, "the gravest trouble always comes with the Portuguese if they think they have been let down". But with little prospect of a British veto if France and the United States would not cooperate, he felt it best "to sound an unpalatable, cautious note now rather than let Patrício build castles in the air"<sup>15</sup>.

The reply from the Southern European Department was interesting. It noted that the Foreign Secretary, Douglas-Home, took "a serious view of the current fashion at international organisations of recognising terrorists and dubious organisations in exile, and approving the expulsion of legitimate governments." But Britain would be reluctant to use the veto alone "and thus allow the USA and France to hide behind it". It "was unfortunate", the letter concluded, "that we have never been able to be as nice to the Portuguese at the UN as they and we would wish"<sup>16</sup>. As in the US State department, then, it appears that there were sectional differences in the Foreign Office. The West African department was primarily concerned with the damage that the Portuguese relationship might do to Britain's African interests. The Southern European Department, in contrast, sought a more sympathetic approach to Portugal's self-perceived interests.

<sup>14</sup> Record of Conversation between the Foreign and Commonwealth Secretary and the Portuguese Ambassador held at the Foreign and Commonwealth Office on Wednesday 3 October 1973 (Confidential).

<sup>15</sup> Letter from British Ambassador in Lisbon to A. C. Goodison, Southern European Department, Foreign and Commonwealth Office, 17 October 1973 (Confidential).

<sup>16</sup> Letter from A. C. Goodison, Southern European Department, Foreign and Commonwealth Office to British Ambassador in Lisbon, 22 October 1973 (Confidential).

In the event, the issue of Guinea's independence did not come before the Security Council until after the overthrow of the Caetano regime in April 1974. Better communication within the UN might in fact have allayed some of the separate concerns of Portugal and its potential allies. In his cable to UN Secretary-General Kurt Waldheim communicating the PAIGC's declaration, Aristides Pereira had indicated that Guinea would not at that time be seeking admission to the UN<sup>17</sup>. He was probably aware that an application would be vetoed by at least one of the permanent members – whoever it might be.

<sup>17</sup> United Nations  
Document  
A/C.4/76, 27  
September 1973.

### The General Assembly

A much more feasible objective for the PAIGC in the last months of 1973 than the remote prospect of security Council support would be an affirmation by the General Assembly (where there was no veto) that Guinea was an independent state. When we move to the General Assembly, the extent of British – and, more generally, western – ambivalence towards Portugal at this time becomes clearer. The largely sympathetic attitude of the Lisbon embassy and the Southern European Department of the Foreign Office towards Portugal, that we have just described, contrasts not just with the “Afro-centric” interests of the West African Department but with the more hostile attitude of the British mission at the UN itself. Here, there was real concern about any appearance of support for Portugal. However “much we (insist) that our vote is dictated not by any desire to defend the Portuguese but rather in defence of constitutionality, sanity and the future of the United Nations, the appearance will be one of adopting a pro-Portuguese stance”, a member of the British delegation wrote. Unless “we can be sure of respectable company... we do not feel it is right to be tarred with the Portuguese brush...”<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Letter from  
P.R.M. Hinchcliffe,  
UK Mission to  
the UN to  
T. A. H. Solesby,  
UN Department,  
Foreign and  
Commonwealth  
Office, 11  
October 1973  
(Confidential).

In the event, the British delegation abstained (along with France, Denmark, the Netherlands and Spain) on the vote to inscribe the Guinea issue for discussion in the plenary session of the General Assembly. In fact, the United States cast the sole negative vote. The motion was passed overwhelmingly, however, in view of the support for the PAIGC among the Third World delegations. The substantive issue of whether or not Guinea-Bissau's independence was to be recognized by the United Nations would now be argued out in the full General Assembly. The British dilemma here was how to head-off the campaign of support for the PAIGC in the Assembly while at the same time establishing a clear diplomatic distance from Lisbon.

The General Assembly resolution "welcomed the recent accession to independence of the people of Guinea-Bissau, thereby creating the sovereign state of the Republic of Guinea-Bissau" and called on the Security Council to take "all effective steps to restore the territorial integrity of the Republic" against Portuguese aggression<sup>19</sup>. The ever-present concern over "good company" in this vote dominated British thinking.

Specifically, the issue raised difficult questions about the position of the European "Nine" and Britain's place among them. It became clear after officials discussed the vote with Britain's new European partners that they were planning to abstain. Denmark, although planning a strongly critical statement on recognition, would abstain in the vote. The Italians, Dutch and Belgians would also abstain and the assumption was that Ireland would do likewise. Germany tended towards a negative vote but indicated it would follow the consensus among the Nine. Most worryingly, France, whose support in a negative vote had been taken for granted in view of its past position on Portugal and Africa, indicated that it would probably abstain because of Portugal's responsibility for the present situation. The head of the British UN delegation to the General Assembly, Kenneth

<sup>19</sup> United Nations Document A/RES/3061 (XXVIII), 2 November 1973.

Jamieson, complained bitterly of “the weak-kneed attitude of the Nine”.

But if Britain was to be alone among the European partners in voting against the PAIGC, Jamieson asked London for permission to qualify the vote with a strong condemnation of Portugal. This would, he wrote, make the point to the Portuguese that the situation “is merely the logical culmination of their own years of failure to heed the advice even of their friends, and to get down to serious negotiations about self-determination and independence”<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Letter from  
K. D. Jamieson,  
Permanent  
Representative,  
UK Mission to  
UN to T. A. H.  
Solesby, UN  
Department,  
Foreign and  
Commonwealth  
Office, 19  
October 1973  
(Confidential).

And this, essentially, summed up the problem for Portugal’s allies by 1973. The complete lack of movement on the part of the Caetano regime had placed even those who would be Portugal’s friends into a position in which they could do little for Portugal. In this respect, the domestic and the diplomatic failures of “Marcelismo” were in perfect parallel with each other.

Britain’s support for Portugal in this General Assembly vote placed it in what the Foreign Office would regard as very bad company. It voted with the United States, whose UN representative had told the head of the British mission confidentially that the Lajes base was indeed the main determinant of its “pro-Portuguese” vote<sup>21</sup>. On the same side were Spain and Greece (the other southern European dictatorships), authoritarian (Lusophone) Brazil and South Africa. The rest of the European Economic Community abstained along with the Scandinavians and the “white Commonwealth”.

<sup>21</sup> *Ibid.*

The resolution recognizing the new state of Guinea-Bissau was therefore adopted overwhelmingly in the General Assembly by ninety-three votes to seven with thirty abstentions. The price of sustaining the Portuguese alliance for Britain was thus becoming very high – and the Caetano regime showed no sign that it understood this. It was a situation that could not be sustained.

Within months, of course, the picture changed utterly with the events of 25 April 1974. Guinea-Bissau is the first of Portugal's former African territories to be admitted to the United Nations (some months before the final Portuguese withdrawal in September of that year.) Interestingly, Britain had a special role in the process leading to that withdrawal. It first hosted secret talks between the Caetano regime and the PAIGC in London in March 1974. In May, Britain (with a Labour government now in power) was the venue for the first phase of the negotiations between the PAIGC and the post-coup regime (the only country outside of Africa that served this function). The reasons why are intriguing – but not the business of this paper.





## CONFLICTING VERSIONS: CUBA, THE UNITED STATES AND ANGOLA

*Piero Gleijeses*

*The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies,  
Universidade John Hopkins, Washington, DC*

President Eisenhower was baffled. “Here is a country,” he told a press conference in October 1959, “that you would believe, on the basis of our history, would be one of our real friends.” He was speaking of Cuba. Eisenhower believed, as many Americans still do, that the United States has been the Cubans’ truest friend, fighting Spain in 1898 to give them independence. In this mindset, the Platt amendment, which transformed the island into a US protectorate and robbed the Cubans of Guantanamo Bay, hardly existed. As American historian Nancy Mitchell has pointed out, “Our selective recall not only serves a purpose, it has repercussions. It creates a chasm between us and the Cubans: we share a past, but we have no shared memories<sup>1</sup>.”

This shared past and selective memory have continued to bedevil the relationship between Cuba and the United States since 1959, when Castro came to power. I will analyze here one important and little known example of this divide: the Cuban-US clash over Angola in the 1970s and 1980s. For US officials, the presence of thousands of Cuban soldiers in that former Portuguese colony was proof that Cuba was a Soviet proxy – an accusation the Cubans fiercely rejected. For the Cubans, US policy toward Angola was a flagrant demonstration of imperial hubris and of US collusion with apartheid South Africa – an accusation successive US governments fiercely denied.

The saga began in 1975, when civil war in Angola turned into a Cold War crisis pitting one Angolan independence move-

<sup>1</sup> Eisenhower press conference, Oct. 28, 1959, in U.S. General Services Administration, *Public Papers of the Presidents of the United States: Dwight D. Eisenhower, 1959*, Washington DC, 1960, p. 271; Nancy Mitchell, “Remember the Myth,” *News and Observer* (Raleigh), Nov. 1, 1998, G5.

<sup>2</sup> My discussion of the events in 1975-76 is based on Piero Gleijeses, *Conflicting Missions: Havana, Washington and Africa. 1959-1976*, Chapel Hill, NC, 2002, pp. 230-396. Here, I cite only the sources of direct quotations.

<sup>3</sup> General Constand Viljoen, interview in CNN, *Cold War*, transcript of episode 17: "Good Guys, Bad Guys," Feb. 14, 1999, p. 9 (<http://www.cnn.com/SPECIALS/cold.war/episodes/17/script/html>).

<sup>4</sup> Robert Hultslander (CIA station chief, Luanda, 1975), fax to Piero Gleijeses, Dec. 22, 1998, p. 3.

<sup>5</sup> In addressing Pretoria's decision to invade, Professor Jorge Domínguez, dean of American Cubanologists, writes that "Cuba, the United States and South Africa engaged in a classic action-reaction process of escalation. ... South Africa ... was unnerved by the deployment of nearly five hundred [Cuban] military instructors and other military personnel, especially in October." (*Journal of Cold War Studies*, Summer 2003, p. 136) Domínguez overlooks all available

evidence and offers none of his own. This issue is important enough, methodologically and factually, to deserve a little probing. The South Africans have declassified no documents on *Operasie Savannah* (Pretoria's code name of its 1975-76 Angolan operation). However, in 1978 the South African Defense Ministry commissioned a study by Professor F.J. du Toit Spies on South Africa's role in the 1975-76 Angolan civil war, and gave him access to the closed government archives. His report was approved by a supervisory committee led by an army general and including representatives from the Ministries of Defense and Foreign Affairs and from academia. It was published as *Operasie Savannah. Angola, 1975-1976* (Pretoria, 1989). A member of Spies' supervisory committee, Commander Sophie du Preez, also published a book based essentially on the same documentation (*Avontuur in Angola. Die Verhaal van Suid-Afrika se soldate in Angola, 1975-1976*, Pretoria, 1989). To my knowledge, these are the only two published accounts based on

ment, the MPLA – supported by Cuban troops and Soviet weapons – against two others, UNITA and FNLA, supported by South African troops and US weapons<sup>2</sup>. Pretoria and Washington had been engaged in parallel covert operations in Angola since July 1975, first supplying weapons and then, in late August, South Africa sent military instructors and the United States sent CIA advisers. "South Africa was isolated," a South African general recalled. "Although it was done secretly, it was good for South Africa to be cooperating with a big force like the US."<sup>3</sup> Cuban military instructors did not arrive in Luanda until the end of August, and Soviet aid to the MPLA was very limited because Moscow distrusted its leaders and did not want to jeopardize the SALT II negotiations. Nevertheless, by September, it had become painfully clear to Washington and Pretoria that the MPLA was winning the civil war. Not because of Cuban aid – no Cubans were fighting yet in Angola. Not because of superior weapons – the rival coalition had a slight edge, thanks to US and South African largesse. The MPLA was winning because, as the CIA station chief in Luanda noted, it was by far the most disciplined and committed of the three movements. The MPLA leaders "were more effective, better educated, better trained and better motivated" than those of the FNLA and UNITA. "The rank and file also were better motivated."<sup>4</sup>

South Africa and the United States were not pursuing identical ends in Angola but both

agreed that the MPLA had to be defeated. Pretoria wanted to shore up apartheid at home and destroy any threat to its illegal rule over Namibia, sandwiched between South Africa and Angola. It was well aware of the MPLA's implacable hostility to apartheid and of its commitment to assist the liberation movements of southern Africa. (By contrast, UNITA and FNLA had offered Pretoria their friendship.) US officials knew that an MPLA victory would not threaten any US strategic or economic interests, but Secretary of State Henry Kissinger had decided that success in Angola could provide a cheap boost to the prestige of the United States and to his own prestige, pummeled by the fall of South Vietnam a few months earlier. He cast the struggle in bold Cold War terms: the freedom-loving FNLA and UNITA would crush the Soviet-backed MPLA. Therefore, Washington urged Pretoria, which might otherwise have hesitated, to act. On October 14, South African troops invaded Angola, transforming the civil war into an international conflict<sup>5</sup>.

As the South Africans raced toward Luanda, MPLA resistance crumbled. The South Africans would have seized the city had Castro not decided, on November 4, to send troops in response to the MPLA's desperate appeals. The Cuban troops halted the South African onslaught, despite their initial inferiority in numbers and weapons. The official South African historian of the war writes, "The

South African documents.

In discussing why South Africa invaded Angola on October 14, Spies and du Preez do not mention Cuba. Let me be clear: nowhere is Cuba – under any guise – present in their analysis of the South African decision to invade. According to the account provided by Spies and du Preez, the Cubans did not figure *at all* in South Africa's decision-making about Angola until November, more than two weeks after the South African invasion had begun on October 14. While I accept that Spies and du Preez may not tell the entire story, I fail to see why they would hide or minimize South Africa's knowledge of the arrival of the Cuban instructors and the impact that Havana's actions had on their government's decisions.

Next to Spies and du Preez, the most important accounts of South Africa's policy in Angola in 1975-76 are the memoirs of Commander Jan Breytenbach and the books by Ian Uys, Helmoed-Römer Heitman and Willem Steenkamp. (See Breytenbach,

*Forged in Battle*, Cape Town, 1986 and *They Live by the Sword*, Alberton, South Africa, 1990; Uys, *Bushmen Soldiers*, Germiston, South Africa, 1994; Heitman, *South African War Machine*, Novato, Ca., 1985; Steenkamp, *South Africa's Border War, 1966-1989*, Gibraltar, 1989.) None refers to the Cubans as a motivation for South Africa's decision to invade. Their accounts, though less authoritative, are consistent with those of Spies and du Preez. The Cuban presence did not "unnerve" – to use Dominguez's term – the South Africans until early November, after their first clash with Cubans south-east of Benguela on November 2-3. This is not surprising. The Americans, too, were not unnerved by the Cuban presence until November (see *Conflicting Missions*, p. 328).

As a historian I have to go with the evidence. On this basis, South African policy toward Angola until November 1975 was not influenced by any Cuban action whatsoever. This includes – most emphatically – the decision to invade on October 14.

Cubans rarely surrendered and, quite simply, fought cheerfully until death.”<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Spies, *Operasie*, p. 108.

As the South African operation unraveled and credible evidence surfaced in the western press that Washington and Pretoria had been working together in Angola, the White House drew back. It claimed, loudly, that it had nothing to do with the South Africans, and condemned their intervention in Angola. Hence the cry of pain of South Africa’s defense minister, who told the South African parliament: “I know of only one occasion in recent years when we crossed a border and that was in the case of Angola when we did so with the approval and knowledge of the Americans. But they left us in the lurch. We are going to retell the story: the story must be told of how we, with their knowledge, went in there and operated in Angola with their knowledge, how they encouraged us to act and, when we had nearly reached the climax, we were ruthlessly left in the lurch.”<sup>7</sup> Betrayed by the Americans, pilloried as aggressors throughout the world, threatened by growing numbers of Cuban soldiers, the South Africans gave up. On March 27, 1976, the last South African troops withdrew from Angola. The US-South African Angolan gambit had failed, miserably.

<sup>7</sup> P.W. Botha, Apr. 17, 1978, Republic of South Africa, *House of Assembly Debates*, Pretoria, col. 4852.

US officials had never imagined that Castro would send troops to Angola. They responded to the humiliating defeat with outrage and fury. And they blasted the Cubans as Moscow’s mercenaries. Perhaps they believed it. In any case, it was reassuring. The image of Castro as Moscow’s proxy was a comforting myth – it simplified international relations and cast Cuba’s extraordinary actions in a squalid light. In other words, it sidestepped difficult questions. As former undersecretary of state George Ball has written, “Myths are made to solace those who find reality distasteful and, if some find such fantasy comforting, so be it.”<sup>8</sup> With the passing of time, the evidence that the Cubans sent their troops to Angola “on their own

<sup>8</sup> George Ball, *The Past Has Another Pattern: Memoirs*, New York, 1982, p. 374.

initiative and without consulting us [the Soviets],” as a Soviet official writes, has become too compelling to deny<sup>9</sup>. The myth is now too threadbare to comfort any but the most gullible. Even Kissinger has reconsidered. “At the time we thought he [Castro] was operating as a Soviet surrogate,” he writes in the final volume of his memoirs. “We could not imagine that he would act so provocatively so far from home unless he was pressured by Moscow to repay the Soviet Union for its military and economic support. Evidence now available suggests that the opposite was the case.”<sup>10</sup>

What, then, motivated Castro’s bold move in Angola? Not realpolitik. By deciding to send troops, Castro challenged Moscow, for he knew that Leonid Brezhnev opposed it. He faced a serious military risk: given the US debacle in Vietnam the previous April, he considered a US military response (in Angola or in Cuba) unlikely, but Pretoria, encouraged by Washington, might have escalated its attack. Castro’s soldiers might have faced the fury of the full South African army without any guarantee of Soviet assistance. (Indeed, it took two months for Moscow to provide very necessary logistical support to airlift Cuban troops to Angola.) Furthermore, the dispatch of Cuban troops jeopardized relations with the West at a moment when they were improving markedly: the United States was probing a *modus vivendi*; the Organization of American States had just lifted its sanctions; and West European governments were offering Havana low-interest loans and development aid. Realpolitik would have demanded that Cuba rebuff Luanda’s appeals. Had he been a client of the Soviet Union, Castro would have held back.

Castro sent troops because he was committed to racial justice. The victory of the Pretoria-Washington axis would have meant the establishment of a government in Luanda beholden to the apartheid regime and the tightening of the grip of white dom-

<sup>9</sup> Anatoly Dobrynin, *In Confidence: Moscow’s Ambassador to America’s Six Cold War Presidents*, New York, 1995, p. 362.

<sup>10</sup> Henry Kissinger, *Years of Renewal*, New York, 1999, p. 816.

ination over the people of southern Africa. It was a defining moment. Castro sent his soldiers. As Kissinger himself now says: Castro “was probably the most genuine revolutionary leader then in power.”<sup>11</sup>

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 785.

When we contrast the Cuban and the US memories of what happened in Angola in 1975, the truth is not halfway between the two. US officials were lying – in fact they were in cahoots with South Africa; the Cubans were telling the truth – in fact they were acting on their own, not at Moscow’s behest.

The tidal wave unleashed by the Cuban victory washed over southern Africa. Its psychological impact and the hope it aroused are illustrated by two statements from across the political divide in South Africa. In February 1976, as the Cuban troops were pushing the South African army toward the Namibian border, a South African military analyst wrote: “In Angola, Black troops – Cubans and Angolans – have defeated White troops in military exchanges. Whether the bulk of the offensive was by Cubans or Angolans is immaterial in the color-conscious context of this war’s battlefield, for the reality is that they won, are winning, and are not White; and that psychological edge, that advantage the White man has enjoyed and exploited over 300 years of colonialism and empire, is slipping away. White elitism has suffered an irreversible blow in Angola, and Whites who have been there know it.”<sup>12</sup> The “White Giants” had retreated for the first time in recent history – and black Africans celebrated. “Black Africa is riding the crest of a wave generated by the Cuban success in Angola,” noted the *World*, South Africa’s major black newspaper. “Black Africa is tasting the heady wine of the possibility of realizing the dream of total liberation.”<sup>13</sup> There would have been no heady dream, but rather the pain of crushing defeat, had the Cubans not intervened.

<sup>12</sup> Roger Sargent, *Rand Daily Mail* (Johannesburg), Feb. 17, 1976, p. 10.

<sup>13</sup> *World* (Johannesburg), Feb. 24, 1976, p. 4.

The impact was more than moral. It had clear, tangible consequences throughout southern Africa. It forced Kissinger to

turn against the racist white regime in Rhodesia and kept Carter on the narrow good path until Zimbabwe was finally born in 1980.<sup>14</sup> And it marked the real beginning of Namibia's war of independence: the South West Africa People's Organization (SWAPO) had engaged in armed struggle since 1966, and the International Court of Justice and the United Nations had demanded in the early 1970s that South Africa withdraw from the former German colony, which it had ruled under a League of Nations' mandate since World War I; SWAPO's efforts, however, did not gain momentum until after the MPLA victory in Angola. As a South African general writes, "For the first time they [the SWAPO rebels] obtained what is more or less a prerequisite for successful insurgent campaigning, namely a border that provided safe refuge."<sup>15</sup>

For twelve years – until the New York agreements of December 1988 – Pretoria refused to leave Namibia and Cuban troops helped the Angolan army hold the line against bruising South African incursions into Angola.

Very little has been written about this period. The major published source is the memoirs of Reagan's Assistant Secretary for Africa, Chester Crocker, who explains<sup>16</sup> the outcome – Namibian independence – largely as a triumph of US patience, skill and wisdom<sup>17</sup>. A different explanation emerges from Cuban and US documents.

Consider the facts. In April 1987, the US ambassador reported from Pretoria that the South African government was "implacably negative" toward Namibian independence<sup>18</sup>. Four months later, the South African Defence Force (SADF) unleashed a major attack against the Angolan army in southeastern Angola. By early November it had cornered the best Angolan units in the small town of Cuito Cuanavale and was poised to annihilate them.

Pretoria's aggression had been so brazen that, on November 25, the UN Security Council demanded that South Africa

<sup>14</sup> My comment about Carter is based on newly declassified documents from the Jimmy Carter Library in Atlanta. Even though our conclusions differ, I have greatly benefitted from Nancy Mitchell's path-breaking manuscript, "Jimmy Carter and Africa: Race and Realpolitik in the Cold War," which will be ready for publication in 2006.

<sup>15</sup> Jannie Geldenhuys, *A General's Story: From an Era of War and Peace*, Johannesburg, 1995, p. 59.

<sup>16</sup> I am writing a book on Cuban and US policy in southern Africa in 1976-88. See also Piero Gleijeses, "Moscow's Proxy? Cuba and Africa 1975-88," *Cold War Studies*, forthcoming, March 2006.

<sup>17</sup> Chester Crocker, *High Noon in Southern Africa: Making Peace in a Rough Neighborhood*, New York, 1992, pp. 353-482.

<sup>18</sup> Perkins (US ambassador, Pretoria) to SecState, Apr. 17, 1987, Freedom of Information Act (hereafter FOIA).



<sup>19</sup> United Nations Security Council resolution #602 of Nov. 25, 1987, United Nations Security Council Official Records, 2767<sup>th</sup> Meeting, pp. 12-13.

<sup>20</sup> SecState to Amembassy Pretoria, Dec. 5, 1987, FOIA.

<sup>21</sup> *Star* (Johannesburg), Jan. 21, 1988, p. 1.

<sup>22</sup> Quotations from "Transcripción sobre la reunión del Comandante en Jefe con la delegación de políticos de Africa del Sur (Comp. Slovo) efectuada en el MINFAR el 29.9.88," p. 16 and "Reunión de análisis de la situación de las tropas cubanas en la RPA, efectuada a partir de las 17:25 horas del 15.11.1987," p. 134 (both from Centro de Información de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, Havana [hereafter CIFAR]). I have photocopies of all the Cuban documents cited in this essay.

"unconditionally withdraw all its forces occupying Angolan territory."<sup>19</sup> Publicly, the United States had joined in the unanimous vote, but privately Crocker had reassured the South African ambassador to the United States, "The SAG [South African Government] should take note that the resolution did not contain a call for comprehensive sanctions and did not provide for any assistance to Angola. That was no accident, but a consequence of our own efforts to keep the resolution within bounds."<sup>20</sup> This gave Pretoria time to destroy the elite units of the Angolan army. By mid-January 1988, South African military sources and western diplomats were announcing that the fall of Cuito was "imminent."<sup>21</sup>

But Cuito did not fall. On November 15, 1987, after meeting for more than ten hours with his key advisers, Castro had ordered the best units of his army and its most sophisticated hardware from Cuba to Angola. He intended to do much more than save Cuito Cuanavale: he had decided that it was time to force the SADF out of Angola. "By going there [to Cuito Cuanavale] we placed ourselves in the lion's jaws," he explained. "We accepted the challenge. And from the first moment, we planned to gather our forces to attack in another direction, like a boxer who with his left hand blocks the blow and with his right – strikes." As in 1975, Castro had not consulted Moscow. He was well aware that the Soviets were focused on détente with the United States and were therefore wary of any action that might lead to a military escalation in southern Africa. "Gorbachev's mind is entirely focused on [the forthcoming summit in] Washington," he mused<sup>22</sup>.

The documents that detail the Cuban-Soviet relationship in the weeks that followed the November 15 decision are fascinating. On November 23, General Ulises Rosales, chief of the general staff of the Cuban armed forces, arrived in Moscow to inform the Soviet High Command of the Cuban decision. ("We



waited eight days,” a Castro aide explains, “so that they’d be facing a *fait accompli*.”<sup>23</sup>) Rosales’ meeting with Defense Minister Dmitry Yazov was stormy. The Cuban decision to force the SADF out of Angola worried the Soviets. They feared, as Marshal Sergei Akhromeev, chief of the Soviet general staff, said, “a massive response from South Africa, which would send in strong forces ... South Africa is not going to abandon this territory without a fight.” Akhromeev predicted that this would lead to major clashes between Cubans and South Africans at a particularly inopportune moment. Yazov insisted, “You know that our General Secretary [Gorbachev] will soon go [to Washington] to sign the INF treaty.” Cuba’s actions were “not very desirable from the political point of view ... The United States is the United States, and they will use whatever pretext they can to accuse the Soviet Union, and Cuba, of following an aggressive policy, etc. In any case,” he concluded, “we don’t want to do anything that the Americans can use against the Soviet Union and Cuba.” Rosales did not budge.<sup>24</sup>

The official Soviet response was delivered to Raúl Castro in Havana on November 30. Moscow complained that it had not been consulted and asserted that the Cubans had overreacted: “this step goes beyond the needs of what is taking place in Angola.” If the Americans asked any questions, they should be told that Cuba was merely rotating its troops<sup>25</sup>. Castro replied the following day. He told Gorbachev:

“The Soviet note criticizes our decision to send reinforcements because it – I quote – ‘goes beyond the needs of what is taking place in Angola.’ ... The military situation has continued to worsen. The facts prove that our decision to send reinforcements without delay was absolutely correct. We cannot exclude the possibility of armed clashes with the South Africans. Anyone can understand how risky it is to be weak in such circumstances. ...

<sup>23</sup> Interview with Jorge Risquet, Havana, Feb. 2, 2003.

<sup>24</sup> “Reunión con el Ministro de Defensa de la URSS en el Ministerio de Defensa,” Nov. 27, 1987, pp. 14-15, 16, 18. See also “Nota verbal al Asesor Principal de las FAR,” Nov. 19, 1987 and “Reunión en el Ministerio de Defensa de la URSS para informar la situación creada en la RPA,” Nov. 25, 1987. ALL CIFAR.

<sup>25</sup> “Nota entregada al Ministro de las FAR el 30.11.87 por el encargado de negocios soviético, compañero Kisiliov.” See also “Nota del Ministro de las FAR sobre la entrevista con el compañero Kisiliov,” [Nov. 30, 1987]. Both CIFAR.

The Soviet note proposes that we say that we are conducting a normal troop rotation. This would be a mistake. There is no reason to invent an excuse or to resort to lies. It would undermine morale and weaken the correctness of our stance. If, during your talks, the Americans ask about these reinforcements, they should simply be told the truth: that the flagrant and shameless intervention by South Africa created a dangerous military situation that obliged Cuba to reinforce its troops in an absolutely defensive and legitimate action. They can be assured that Cuba sincerely wishes to cooperate in the search for a political solution to the problems of southern Africa. At the same time, they must be warned that South Africa's actions overstep the limits and the result may be serious conflict with the Cuban troops. ...

Finally, I want to assure Compañero Gorbachev that Cuba will do everything in its power to help Angola overcome this difficult situation<sup>26</sup>."

<sup>26</sup> Fidel Castro to Gorbachev, Dec. 1, 1987, CIFAR.

Over the next two months Cuban – Soviet relations improved. The Soviets reacted as they had in late 1975 when Cuba had sent its troops to Angola without consulting them: initial irritation gave way to acceptance of the *fait accompli*, and they began to provide assistance. Moscow supplied many of the weapons that the Cubans requested for their troops in Angola, including the sophisticated mobile anti-aircraft systems and MIG-23s that would allow them to challenge the South African air force. Surveying the military situation in Angola on January 24, 1988, Castro told Jorge Risquet, Cuba's point man in Africa, "Things have gone well [during these period] ... when we have acted alone, while quarreling with the Soviets ... Now that we can count on some Soviet cooperation we will proceed with much more pleasure. This is good."<sup>27</sup>

<sup>27</sup> "Orientaciones de FC sobre RPA," [Jan. 24, 1988], p. 11, CIFAR.

<sup>28</sup> Jan Breytenbach, *Buffalo Soldiers: The Story of South Africa's 32 Battalion 1975 – 1993*. Alberton, South Africa, 2002, p. 308.

On March 23, 1988, the South African army launched its last major attack against Cuito. It was "brought to a grinding and definite halt" by the defenders, a SADF officer writes.<sup>28</sup> Three days later, Soviet Deputy Foreign Minister Anatoly

Adamishin arrived in Havana to brief the Cubans on Foreign Minister Eduard Shevardnadze's recent conversations in Washington with Reagan and Secretary of State George Shultz, and his own talks with Chester Crocker. Crocker had warned Adamishin that "South Africa will not withdraw from Angola until the Cuban troops have left the country." Crocker had added that the South African military leaders "feel every day more comfortable in Angola, where they are able to try out new weapons and inflict severe blows on the Angolan army." The message was clear: if Havana and Luanda wanted Pretoria to withdraw from Angola they would have to agree to significant concessions.<sup>29</sup>

Castro was not impressed: "One should ask [the Americans]," he told Adamishin, "If the South Africans are so powerful, ... why haven't they been able to take Cuito? It has been four months since they banged on the doors of Cuito Cuanavale. Why has the army of the superior race been unable to take Cuito, which is defended by blacks and mulattoes from Angola and the Caribbean?"<sup>30</sup>

As he spoke, hundreds of miles southwest of Cuito, Cuban troops had begun to advance toward the Namibian border. "At any other time," US intelligence reported, "Pretoria would have regarded the Cuban move as a provocation, requiring a swift and strong response. But the Cubans moved with such dispatch and on such a scale that an immediate South African military response would have involved serious risks."<sup>31</sup> The South Africans fulminated, warning that the Cuban advance posed a "serious" military threat to Namibia and that it could precipitate "a terrible battle."<sup>32</sup> But they gave ground.

While Castro's soldiers advanced toward the Namibian border, Cubans, Angolans, South Africans and Americans were sparring at the negotiating table. Throughout, the Soviets remained on the sidelines. US intelligence observed, "The

<sup>29</sup> Crocker, quoted by Adamishin, in "Conversaciones sostenidas el 26/3/88 entre el compañero Jorge Risquet y el viceministro de relaciones exteriores de la URSS Anatoly Adamishin," pp. 3, 5, enclosed in Risquet to Fidel Castro, March 27, 1988, Archives of the Central Committee of the Cuban Communist Party, Havana (hereafter ACC).

<sup>30</sup> "Conversación del Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz, primer secretario del comité central del Partido Comunista de Cuba y presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, con Anatoli L. Adamishin, viceministro de relaciones exteriores de la URSS. Efectuada el día 28 de marzo de 1988," p. 48, ACC.

<sup>31</sup> Abramowitz (Bureau of Intelligence and Research, Department of State) to SecState, May 13, 1988, pp. 1-2, FOIA.

<sup>32</sup> General Jannie Geldenhuys, Chief of the South African Defence Force, *Star*, May 27, 1988, p. 1; Defense Minister Magnus Malan, *Star*, May 17, 1988, p. 1.

Soviets seem to want an early resolution, but have so far only offered vague and tentative ideas regarding the forms it might take. They are still unprepared to press their allies." South African president P.W. Botha, who for years had delighted in belittling the Cubans as Soviet proxies, told his parliament that Gorbachev wanted peace, but "it is not clear to what extent the Russians can influence President Castro." The truth was: not much. Anatoly Dobrynin, the long-time Soviet ambassador to the United States who in 1988 headed the International Department of the Central Committee of the Soviet Communist Party and was in charge of Soviet relations with Angola, deferred to Risquet. "You have the leading role in these negotiations," he told him.<sup>33</sup>

For South Africans and Americans the burning question was: What would the Cuban troops do? Would they stop at the Namibian border? It was to answer this question that Crocker sought Risquet. "My question is the following," he told him: "Does Cuba intend to halt the advance of its troops at the border between Namibia and Angola?" Risquet replied, "I have no answer to give you. I can't give you a Meprobamato [a well-known Cuban tranquillizer] – not to you or to the South Africans. ... I have not said whether or not our troops will stop. ... Listen to me, I am not threatening. If I told you that they will not stop, it would be a threat. If I told you that they will stop, I would be giving you a Meprobamato, a Tylenol, and I want neither to threaten you nor to tranquillize you ... What I have said is that the only way to guarantee [that our troops stop at the border] would be to reach an agreement [on the independence of Namibia]."<sup>34</sup>

The next day, Cuban planes attacked a SADF position at Calueque, eleven kilometers north of the border. "It was a very deliberate, well-planned attack," a South African colonel recalled. The CIA reported: "Cuba's successful use of air power and the

<sup>33</sup> Quotations from: Bureau of Intelligence and Research, Department of State, "Peacemaking in Angola: A Retrospective Look at the Effort," June 10, 1988, p. 4, FOIA; P. W. Botha, Aug. 24, 1988, Republic of South Africa, *Debates of Parliament*, Pretoria, col. 15508; "Entrevista Dobrynin – Risquet," May 10, 1988, p. 14, ACC.

<sup>34</sup> "Entrevista de Risquet con Chester Crocker. 26/6/88, 18:30 horas. Hotel Hyatt, El Cairo," pp. 22-23, 26-27, ACC.

apparent weakness of Pretoria's air defenses ... illustrate the dilemma Pretoria faces in confronting the Cuban challenge. South African forces can inflict serious damage on selected Cuban-Angolan units, but Cuba retains advantages, particularly in air defenses and the number of aircraft and troops."<sup>35</sup> Until that moment, US intelligence had said that Pretoria retained air superiority. That precious weapon, Pretoria's edge through all the years of the conflict, had evaporated. Havana had achieved air superiority over southern Angola and northern Namibia. A few hours after the Cubans' successful strike against Calueque, the SADF destroyed a nearby bridge over the Cunene river. They did so, the CIA surmised, "to deny Cuban and Angolan ground forces easy passage to the Namibia border and to reduce the number of positions they must defend."<sup>36</sup> Never had the danger of a Cuban advance into Namibia seemed more real.

A few days later the South African government received another painful blow: an editorial in *Die Kerkbode*, the official organ of South Africa's Dutch Reformed Church, expressed disquiet "on Christian-ethical grounds" about the "more or less permanent" presence of the SADF in Angola. "Doubts about the wisdom of the Government's military strategy are not new," the Johannesburg *Star* noted in an editorial. "But what is especially significant about *Die Kerkbode's* querying the ethics of the Angola operations is that the doubts are now being expressed from within the [ruling] National Party's own constituency. Hardly a revolt, but this subterranean questioning from the guardians of the Afrikaner conscience cannot be easily ignored by government."<sup>37</sup> *Die Kerkbode* argued the case on moral grounds, but the timing – after the South African failure at Cuito, the Cubans' advance toward the Namibian border and their successful strike against Calueque – suggests that more than moral qualms had triggered the editorial.

<sup>35</sup> Col. Dick Lord, quoted in Fred Bridgland, *The War for Africa: Twelve Months That Transformed a Continent*, Gibraltar, 1990, p. 361; CIA, "South Africa – Angola – Cuba," June 29, 1988, FOIA.

<sup>36</sup> CIA, "South Africa – Angola – Namibia," July 1, 1988, FOIA.

<sup>37</sup> *Die Kerkbode* (Cape Town), July 8, 1988, p. 4 (ed.); *Star*, July 8, 1988, p. 10 (ed.).

On July 22, senior Cuban and Angolan military officers met with their South African counterparts and US officials in Cape Verde to discuss a possible cease-fire. After a few hours, the South Africans bowed to the Cubans' demands: they would withdraw all their troops from Angola by September 1 in exchange for an immediate cease fire.<sup>38</sup> On August 25, while the last SADF troops were preparing to leave Angola, Crocker cabled Shultz, "Reading the Cubans is yet another art form. They are prepared for both war and peace ... We witness considerable tactical finesse and genuinely creative moves at the table. This occurs against the backdrop of Castro's grandiose bluster and his army's unprecedented projection of power on the ground."<sup>39</sup>

The negotiations continued through the fall, while thousands of Cuban soldiers waited within striking distance of Namibia and Cuban planes patrolled the skies. Finally on December 22, in New York, came the dramatic reversal: South Africa accepted the independence of Namibia. Many factors influenced Pretoria, but there would have been no New York agreements without the Cubans' prowess on the battlefield and skill at the negotiating table. Moreover, this prowess and skill reverberated beyond Namibia. As Nelson Mandela said, the Cuban victory "destroyed the myth of the invincibility of the white oppressor ... [and] inspired the fighting masses of South Africa ... Cuito Cuanavale was the turning point for the liberation of our continent – and of my people – from the scourge of apartheid."<sup>40</sup>

In February 2002, Angola's president José Eduardo dos Santos was received by President George Bush in the White House. Bush expressed America's goodwill toward Angola and urged dos Santos to reach out to all Angolans and bring peace to his devastated country. The US press reported Bush's words but failed to note the irony of the situation. Instead of lectur-

<sup>38</sup> See "Documento aprobado como resultado de las discusiones militares celebradas en Cabo Verde el 22-23 de julio de 1988," CIFAR.

<sup>39</sup> Amembassy Brazzaville to SecState, Aug. 25, 1988, p. 6, National Security Archive, Washington DC (hereafter NSA).

<sup>40</sup> Nelson Mandela, July 26, 1991, *Granma* (Havana), July 27, 1991, p. 3.

ing dos Santos, Bush should have asked his forgiveness for the crimes perpetrated by the United States against the people of Angola. On two grounds. First, because the United States had connived with Pretoria in 1975 and throughout the Reagan years. Second, because the United States had assisted Jonas Savimbi, the leader of UNITA, who had led a powerful insurgency supported by South Africa against the Angolan government. Upon assuming the presidency in 1981, Ronald Reagan had offered Savimbi the diplomatic support and moral blessing of the United States. In early 1986, his administration began giving Savimbi military aid. It did so with good conscience, claiming that Savimbi was a sincere democrat who sought national reconciliation and free elections in Angola, and who wanted to free his country from the Soviet-Cuban yoke. In fact, Savimbi was a gifted military leader, an eloquent and charismatic speaker, and he was a terrorist. Marrack Goulding, Margaret Thatcher's ambassador in Angola in the mid 1980s, characterized him well: Savimbi was "a monster whose lust for power had brought appalling misery to his people."<sup>41</sup> Strangely, his widely reported atrocities did not seem to bother or even interest the US Congress; only a few members of Congress referred to them. Apparently they did not perturb the Reagan administration either. "Keep yourself on the high road," deputy assistant secretary Frank Wisner urged Savimbi's representative in the United States, but he then explained what he meant: "The administration would see your attacking Americans as unfortunate."<sup>42</sup> These warnings were effective: UNITA did respect US lives and property. On the other hand, the declassified record shows not one instance in which US officials asked Savimbi to spare Angola's women or children.

Savimbi's democratic spirit and desire for national reconciliation were tested when Angolans went to the polls in September

<sup>41</sup> Marrack Goulding, *Peacemonger*, Baltimore, 2002, p. 193.

<sup>42</sup> US Department of State MemoConv (Wisner, Chitunda et al), March 27, 1986, p. 1.



1992 to elect a president and a national assembly. These were the first multiparty elections in the country's history, and they were supervised by the United Nations, which pronounced them free and fair, as did the governments of Western Europe, South Africa and the United States. Savimbi lost, refused to accept the results, and plunged his country into renewed civil war. Goulding wrote in 2001, "the conflict grinds on and will continue to do so until Savimbi is removed from the scene. It is important that it should be remembered that he personifies a lesson that powerful governments need to learn: do not arm and pay and flatter local proxies to fight for your interests in their countries, for those proxies may well become malevolent genies whom you will not be able to put back into the bottle when you no longer need them."<sup>43</sup> The powerful government to which he referred was, of course, the United States. But there is no indication that the US government, or the US Congress, or the US media, drew any lesson from the disaster of Savimbi.

<sup>43</sup> Goulding, *Peacemonger*, p. 197.

And so we return to our starting point, and to Mitchell's words, "Our selective recall not only serves a purpose, it has repercussions. It creates a chasm between us and the Cubans: we share a past, but we have no shared memories." In America's memory, the Cubans invaded and occupied Angola, as Soviet proxies, while the United States sought to bring peace and democracy to that unhappy country. This distorts reality. In fact, the Americans colluded with the South Africans and then buttressed Savimbi in his war of terror against the government in Luanda. Moreover, any fair assessment of Cuba's policy in Angola must recognize that it provided a shield against South Africa and made the independence of Namibia possible. Any fair assessment must note the assistance that tens of thousands of Cuban experts provided free of charge or at very low cost to Angola and the scholarships that were given, all expenses paid, to thousands of young Angolans to study in Cuba. Nelson



Mandela's words provide a fitting conclusion to the story of the Cuban presence in Angola. "I was in prison when I first heard [in 1975] of the massive aid that the internationalist Cuban troops were giving to the people of Angola," he recalled in 1991. "We in Africa are accustomed to being the victims of countries that want to grab our territory or subvert our sovereignty. In all the history of Africa there is no other example of a foreign people that has risen up to defend one of our countries."<sup>44</sup> Nelson Mandela is a gracious man; he did not mention the US role in southern Africa.

<sup>44</sup> Mandela, *Granma*, July 27, 1991, p. 3.



## ANGOLA: DE BICESSE A LUSAKA

[Anotações a um processo negocial]

*Paulo Vizeu Pinheiro*

*Diplomata, Membro da Missão Temporária de Portugal  
junto das Estruturas do Processo de Paz em Angola*

Proponho-me aqui fazer uma breve incursão esquemática pela história do processo de paz de Angola, que envolveu de forma muito concreta e por vezes dramática a trilogia EUA, Portugal e África Austral. A ocasião não poderia ser mais oportuna, pois celebra-se agora o 30.º aniversário da independência de Angola. Noto ainda que esta “incursão” mais não constitui do que uma reflexão, uma análise muito geral, assente num testemunho pessoal, alimentado por aspectos que a memória reteve como mais marcantes.

Não há ainda porventura espaço de recuo histórico e até diplomático para entrar em considerações sobre matérias mais sensíveis e que naturalmente se encontram sob alçada do segredo de Estado ou que a oportunidade e cautela político-diplomáticas desaconselham.

Como nota simultaneamente introdutória e final, diria que o modelo de Bicesse inspirou fortemente o modelo dos Acordos de Roma para a Paz em Moçambique, não obstante o mediador ter sido a própria Igreja Católica (Comunidade de Santo Egídio). Mas as Nações Unidas (NU) e a Troika, com Portugal em posição de destaque, estão lá.

Difere o empenhamento das NU, em dimensão e profundidade, e sobretudo a natureza e perfil dos principais protagonistas do processo de paz, o Governo moçambicano e a RENAMO. Noto até que o actual Presidente da República moçambicano foi negociador-chefe em Roma.

Deixo de seguida algumas ideias que fui alinhavando ao longo do meu percurso profissional aqui em Portugal, em Angola, nos EUA, e em Moscovo.

## **I. A Cooperação como plataforma para uma política africana pró-activa**

Anos 88-89

A salientar, antes de mais, a verificação dos seguintes factores:

- A emergência, em Portugal, de uma vontade política de construção de uma política africana multifacetada, a partir de instrumentos de cooperação.
- Uma direcção e dimensão política estratégica conferida à Cooperação técnica, económica, cultural, diplomática.
- A aposta na cooperação Estado a Estado como factor de estreitamento dos laços políticos com os PALOP. Portugal não reconhece Governos mas Estados! Mantém-se assim “fora” do conflito, das suas causas internas e internacionais, do jogo beligerante doméstico e mundial, mas ao mesmo tempo está “dentro”, através das relações interpartidárias e de “escritório”, explorando pela primeira vez a nível político, de forma sistemática e sustentada, o enorme capital traduzido na singular “massa humana comum”. À mistura familiar dos luso-africanos e dos africano-lusos, juntam-se agora os “bolseiros” políticos.
- A estabilidade política e o afastamento dos constrangimentos de natureza ideológica e dos complexos comportamentais residuais ao nível das elites políticas jogam um papel fundamental.

Portugal ganha assim *leverage* nas capitais africanas como parceiro europeu privilegiado (o “Partido Africano em Bruxelas”) e como parceiro lusófono. E ganha a aposta de protagonismo

no quadro multilateral explorando oportunidades de “alavancagem” no apoio ao desenvolvimento dos PALOP. Temos um “Mr. África ao nível político estratégico”, José Manuel Durão Barroso, empenhado em reforçar a coordenação inter-ministerial e estruturas integradas de cooperação (as Comissões Mistas aos diversos níveis, com Cimeiras de Chefes de Estado/Governo).

Com a acção e orientação política centradas no MNE, na Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, em estreita e segura articulação com o Primeiro-Ministro em S.Bento, estavam assim lançados os dados para um “honest broker” português!

## **II. Os sinais. A leitura estratégica e de oportunidade, integrando as componentes diplomática, económica e militar**

Em Angola e na região há a destacar: o impasse militar, após a ofensiva de Mavinga, Cuito Cuanavale e Calueque; a perda considerável de meios de ambos os lados e seus apoios expedicionários; o enfraquecimento dos dispositivos e da capacidade de mobilização e a percepção de esgotamento táctico-operacional e de diminuição das probabilidades de uma vitória rápida e total. Em suma, o efeito de cansaço e exaustão de meios humanos, financeiros e materiais.

O fim da Guerra Fria foi ainda mais rápido e inesperado no seu impacto em África. Em Julho de 1988 tem lugar a Cimeira de Moscovo, entre Ronald Reagan e Gorbachev e o entendimento de “inter-acção construtiva” para a solução política dos conflitos regionais. Há um “Mr. África” em Washington e o seu nome é Chester Crocker.

Começa-se a divisar uma trilogia da Paz na África Austral, ligando todas as peças do xadrez, estabelecendo princípios políticos para cessar-fogo/separação de forças e retirada e monito-

rização das forças estrangeiras ou expedicionárias. A desinternacionalização do factor militar à escala regional é considerada como condição indispensável para a independência da Namíbia. Existe algo do romantismo kennediano neste bem pensado projecto: os EUA querem ser o *key player* da primeira e da última independência africana...

Os Acordos Tripartidos de Nova Iorque, 22 de Dezembro de 1988, entre Angola/Cuba/República da África do Sul, sob mediação americana, configuram o primeiro modelo, bem sucedido, de uma iniciativa estratégica, que julgo visava a prazo o conflito interno angolano, porventura o conflito interno moçambicano e um efeito dominó de “paz em troca da democracia” na região, que inexoravelmente desembocaria na África do Sul.

A fórmula do Grupo de Contacto e o lançamento da UNAVEM (Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola) constituem dois aspectos de interesse neste modelo americano, que não passam despercebidos à diplomacia portuguesa. A independência da Namíbia e a actividade do Grupo de Contacto são devidamente enquadrados na aposta estratégica portuguesa no contexto regional, em virtude de integrarem a análise e acção de Lisboa na construção de novas capacidades de interlocução.

- Sem internacionalistas cubanos e expedicionários/soldados sul-africanos em Angola, com a sucessão de Ronald Reagan por George Bush – e de Crocker por Herman Cohen – surgem novas oportunidades para uma “solução africana de problemas africanos”.
- A 16 de Maio de 89 tem lugar a Cimeira de Luanda, que reúne 8 Chefes de Estado africanos. De certo modo, Lusofonia, Francofonia e Anglofonia africanas entram em acção, repartindo entre si tarefas, em função da *network* da guerra fria ou da intensidade dos laços com as antigas potências coloniais: o Congo “responsabiliza-se” pela URSS/Nigéria, o Zimbabwe pelo Reino Unido, o Gabão pela França e Marrocos,

Moçambique por Portugal, São Tomé e Príncipe pela República Federal da Alemanha, Angola naturalmente por Cuba (e sintomaticamente não pela URSS...) e Zaire de Mobutu muito naturalmente pelos EUA e Costa do Marfim, lançando-se na mediação.

- A Cimeira de Gbadolite de 22 de Junho de 89, com 18 Chefes de Estado africanos, é um gigantesco equívoco e um jogo de espelhos que se quebra de imediato. Um texto com duas versões, a pública omitindo o exílio dourado temporário do líder da UNITA e o seu estatuto honorífico. O vácuo criado pelo desmoronamento de uma superpotência, o desinteresse africano da restante, e o instinto natural dos líderes africanos de não recompensar rebeldes armados, entre outros factores, terão certamente contribuído para este desfecho.
- É no contexto da procura de um “honest broker”, sem interesses de um ou outro lado, que a Lusofonia entra em acção (e aqui chamo a atenção para a importância do factor cultural e linguístico). Os EUA hesitam entre reuniões no Sal ou Genebra, e Lisboa entra em campo.

### III. A Feitura de Bicesse

Destaco antes de mais uma orientação política de contactos exploratórios para a elaboração de uma agenda de conversações sem prejuízos ou preconceitos. Desde cedo ficou claro que um núcleo muito pequeno procuraria identificar princípios para uma fórmula de paz, no mais absoluto sigilo. A primeira ronda, a de Évora, foi justamente considerada o segredo mais bem guardado, tanto mais que envolveu dois Governos e um movimento político-militar, no desconhecimento de Washington e Moscovo. Feito notável numa era de informação mediática!

Mas logo a seguir à primeira ronda, os governos americano e soviético são informados sobre o desenrolar da mediação portuguesa e à 4.<sup>a</sup>/5.<sup>a</sup> ronda são convidados a assistir o mediador e as partes, numa função que rotularia de “steering and coach”.

Noto um triângulo simples de tarefas principais – Cessar-fogo, Exército Único e Eleições. As NU são convidadas a participar em Bicesse e começam a estudar a hipótese de uma UNAVEM II. Permito-me no entanto lembrar que Lisboa queria e pugnou por uma presença mais robusta das NU, mas a conjuntura internacional e porventura a idiossincracia e dinâmicas, por vezes insondáveis, da máquina onusiana não a terão possibilitado.

Alguns princípios básicos:

- A propriedade do processo é dos angolanos que presidem rotativamente ao órgão de supervisão, a CCPM (Comissão Conjunta Político-Militar), monitorizam o cessar-fogo (CMVF – Comissão Mista de Verificação do Cessar Fogo), formam o Exército Único (CCFA – Comissão Conjunta para a Formação das Forças Armadas) e preparam eleições. Acaba a mediação e Troika e NU observam e assistem às partes.
- Paridade factual mas não formal. A UNITA reconhece o Presidente da República, o Governo (e a Constituição) da República Popular de Angola. “Ninguém entra em Angola sem convite oficial do Governo” (um legado jurídico-cultural continental europeu, e muito português, que se revelou importante).
- As eleições como culminar do processo e de certo modo a chave do seu sucesso ou insucesso.
- EUA e URSS comprometem-se a não vender armas e apelam a outros Estados a absterem-se. A cláusula “tipo zero” – Governo/ UNITA/Terceiros, que deu azo a tantas manchetes de jornal, na sua maioria campanhas de desinformação.



“Ex-post” é sempre fácil identificar alguns erros de concepção:

- i. Prazo das eleições: os 18 meses, a mediana entre os 12 pretendidos pela UNITA e os 36 advogados pelo Governo e até a hierarquia da Igreja. Lembro alguma preocupação com os encargos e sobretudo o “timing” das eleições norte-americanas (que deram a vitória ao Partido Democrata) que marcaram a posição de Washington de não estender as eleições para além dos 18 meses...
- ii. Mais importante que o prazo foi a ausência de *benchmarks*, de objectivos intermédios e de revisões intercalares, abrindo-se assim caminho a encerramentos virtuais de etapas ou cumprimentos puramente artificiais – o Exército Único foi “declarado” dias antes das eleições; o cessar-fogo conheceu importantes violações, monitorizadas devidamente e registadas mas que não tiveram consequências de maior por causa das “sacrossantas eleições” e não se concluiu a extensão da Administração Central (i.e, em Angola o Estado estava apenas presente em parte do território); a UNITA via as eleições como uma inevitabilidade de alternância no poder; o Governo/MPLA encarava as eleições como um risco a correr e, se bem sucedido, o ponto de viragem para o seu pleno reconhecimento no concerto das nações;
- iii. A repartição de forças à escala nacional – A concentração e acantonamento constituíram uma clara vantagem para a UNITA e uma desvantagem para o Governo. A UNITA torna-se verdadeiramente nacional do ponto de vista militar mas não administrativamente. Os seus 12 Generais e mais de 47 Brigadeiros espalham-se pelas 23 áreas e pelos portos/aeroportos do país. O país, com escassas centenas de observadores, é vastíssimo e a monitorização depende em grande medida dos angolanos;

- iv. A regra do consenso sem mecanismos de resolução superior obrigatória no funcionamento das estruturas do processo de paz. O testemunho externo e a pressão política não chegam quando o impasse é profundo;
- v. As eleições como solução automática e final. A ausência de mecanismos pré e pós-eleitorais (tentados num esforço final da Troika em véspera de eleições) aumentou a tensão do “winner takes all”;
- vi. A formação do Exército único e a Extensão da Administração Central não poderia ter ficado subordinada ao “totoloto das eleições”, devendo ter tido condições prévias.

#### IV. As eleições de 92; o pós-Bicesse

Todos sabemos o que se passou. Do ponto de vista técnico-eleitoral comentaria apenas que o processo em si foi um sucesso sem precedentes, com uma adesão superior a 90%. Também será interessante analisar o impacto das campanhas e tipo de discurso na etnia maioritária, os ovimbundos, vendo como o comportamento diferiu entre os rurais e os urbanos (estes a maioria fugida à guerra no campo...). Julgo que a campanha eleitoral da UNITA e, sobretudo, o tipo de discurso do seu líder histórico na fase final da campanha, afugentou parte significativa do eleitorado natural daquele movimento político-militar, que encontrara refúgio nos centros urbanos.

Alguns erros estratégicos da UNITA:

- a ocupação militar de municípios, paulatina e encoberta, na véspera das eleições e intensificada logo após o escrutínio, criando uma situação de facto consumado, por forma a obviar ou condicionar a certificação internacional do processo eleitoral.

A UNITA sinalizava assim de forma clara que só pretendia cumprir o acordado em Bicesse se fosse ela a vencedora das eleições, e Savimbi o Presidente;

- a recusa injustificada dos resultados e consequente perda de legitimidade democrática interna e sobretudo internacional, a perda de uma “causa de libertação”, acabaram por abalar a capacidade de interlocução do movimento do Galo Negro (Noto que Washington reconhece o Governo angolano logo a seguir às eleições e Luanda envia José Patrício para a capital americana);
- a UNITA espalha-se demais, ocupa 75% do território Nacional, não consegue ocupar os principais centros urbanos (só o fará meses mais tarde com pesadas baixas, ocupando o Huambo) e não tem tempo para se “convencionalizar”. O mesmo sucede com a componente política. Uma das partes dilata-se e torna-se ainda mais rural, a outra concentra-se e torna-se ainda mais urbano-maioritária.

Sobre os episódios das tentativas imediatas de pacificação pós-eleitoral, Namibe, Adis Abeba I e II, pouco há a acrescentar. Foi tempo que a UNITA comprou para prosseguir na ocupação militar e o Governo utilizou na verificação dos “danos sofridos” nas cidades e na forma de resistência e sustentação.

O Protocolo de Abidjan, de Março de 1993, poderá ser considerado o derradeiro erro estratégico da UNITA, quer no campo do limitar de prejuízos no domínio político, quer no campo da consolidação das estruturas do Partido. As negociações baseavam-se numa troca simples de concessões políticas da parte do Governo por concessões militares da parte da UNITA. Esta negociava a partir de uma posição de supremacia militar e acabava de tomar, após 55 dias de cerco e destruição, a segunda cidade do país, o Huambo. A UNITA, em euforia militar, recusa 2 dos 38 parágrafos e aliena uma vez mais as NU, a Troika de observa-

dores, particularmente os EUA, e um importante apoio regional, a Costa do Marfim, cujo Presidente, o histórico Houphouet Boigny, encarregar-se-á de explicar, *urbi et orbi*, as razões do fracasso. Nunca o Governo tinha aceite tantas concessões na arena política, incluindo a entrada de capacetes azuis, que mais tarde a UNITA reclamaria em vão.

O Protocolo de Lusaka, de 20 de Novembro de 1994, é em grande medida o resultado do isolamento de pressões internacionais (entre outras, noto as Resoluções 804, 811, 823 do Conselho de Segurança das Nações Unidas) e de imposição de sanções multifacetadas à UNITA, particularmente o embargo de armas e combustível. É também resultado de uma reviravolta militar no terreno. A UNITA continua a comprar armas e combustível, mas a um preço que se torna cada vez mais insuportável e o Governo argumenta que a “cláusula triplo zero” era *rebus sic stantibus*, não se aplicando a factos supervenientes configurando o direito à legítima defesa.

A mediação cabe à ONU, com o apoio da Troika de observadores, e destina-se em grande medida a “completar Bicesse”, incluindo uma fórmula de *power-sharing* (o Governo de Unidade e Reconciliação Nacional [GURN], que acabou por ser formado), a discussão do estatuto do líder da oposição, e formas concretas da integração da UNITA nas diversas escalas da Administração Pública.

Mas a Lusaka não vai, para a assinatura, nenhuma delegação de alto nível. O Acordo é assinado por militares e um deles, Eugénio Manuvakola, Secretário-Geral da UNITA, é desautorizado e punido no Congresso da UNITA que tem lugar de imediato. Tal como outros grandes dirigentes da UNITA (N’Zau Puna e Tony da Costa Fernandes, em 92) Manuvakola deserta e passa para o Governo, intensificando não só as denúncias de autoritarismo e repressão no interior da UNITA, mas também a ausência de rumo e de sentido.

Lusaka é, ao contrário do que era pretendido pela UNITA, não um novo acordo (“uma nova legitimidade a partir do zero”) mas uma Revisão e Actualização do Acordo de Bicesse. Longe vão os tempos da paridade política factual à do Governo e de uma paridade militar.

Tudo na prática se decide agora fora de Luanda e no terreno. O Governo insiste na pressão político-diplomática sobre a UNITA, ao mesmo tempo que, pela primeira vez, investe fortemente no contexto regional, passando a dar cartas na República Democrática do Congo (RDC) e na República do Congo e cortando linhas de abastecimento à UNITA a partir dos países vizinhos (recordo que 94 é o ano da passagem do Governo de Botha para o ANC de Nelson Mandela) e que Luanda jogou um papel instrumental no designado “soft landing” de Laurent Kabila em Kinshasa.

O 11 Setembro de 2001 tem um efeito colateral no processo. Os grupos guerrilheiros passam a ser vistos com suspeita e os seus opositores, escorados na legalidade do Estado, enquadram-nos na categoria de grupos terroristas.

De Lusaka até à sua “Acta de Compromisso Final” (26 de Agosto de 2002) vão perto de 8 anos. No Léxico de Paz destaca-se a amnistia, a reintegração nas Forças Armadas Angolanas [FAA], Polícia e Administração, e efectiva desmilitarização da UNITA. Menciona a necessidade de instalações para o partido UNITA, o estatuto protocolar do líder da oposição, a revisão dos símbolos da República e, mais importante, o encerramento do capítulo eleitoral de Bicesse, legitimando desta forma tanto o antigo como o novo ciclo eleitoral. A Comissão Mista Militar é presidida pelo Governo e conta com o apoio das NU e Troika, tendo cessado funções pouco tempo depois.

Pode-se argumentar que acabou por imperar, de alguma forma, a solução militar sobre a solução política.

Pessoalmente, entendo que não. Os acordos de Paz, e Bicesse particularmente, foram a fonte de legitimidade na actuação da Comunidade Internacional e a luz a partir da qual foram julgados os protagonistas, os seus signatários, pelos factos e não pelas palavras.

Para além dos seus inúmeros benefícios em termos humanos – ao calar as armas e deixar espaço a paz negociada – foram também o ponto de partida e o ponto de chegada nesta caminhada. A pressão internacional jogou um papel sem precedentes, ao empurrar, de forma pautada e equilibrada, uma das partes, para o cumprimento, qual sistema eficaz de *stick and carrots*, que acabou por contribuir decisivamente para a alteração da situação no terreno.

Mas a paz não é obra acabada, começa antes de mais no espírito e na mente; é uma cultura em construção. Olhar para os erros do passado, de forma objectiva, sem ressentimentos ou deslocada soberba é o desafio. Talvez bem mais difícil, porque agora já não há mais fórmulas dicotómicas que a guerra impunha. Acabou a economia da guerra, e julgo que avança agora uma economia da paz, olhando para os mais desfavorecidos e para as novas potencialidades do país (ouvi falar em 26% de crescimento para 2006...).

Não querendo cair em lugares comuns, julgo que é bem verdade, como um alto responsável angolano um dia me desabafou, que a reconstrução económica e social vai ser porventura bem mais difícil do que a obtenção da paz militar.

Uma palavra breve a respeito da parceria africana que no eixo Lisboa-Luanda-Washington foi um processo ininterrupto. A Troika, a diversos níveis e em diversos locais, esteve sempre activa, por vezes funcionando como câmara de consulta, outras como mecanismo de decisão, acompanhamento, pressão, aconselhamento, incluindo nos tempos de impasse e paralisia.

Uma curta referência igualmente para o facto pouco conhecido, mas ilustrativo da profundidade da parceria luso-americana-africana. Em 1995, em S. Tomé e Príncipe, um motim, uma rebelião aprisionou o Presidente Miguel Trovoada. Em suma um golpe de Estado, com motivações salariais e corporativas.

A francofonia na região, liderada pelo Gabão, mas com apoios navais continentais europeus, perante o impasse verificado e no quadro limite, propunha-se uma intervenção mais musculada. Portugal e Angola tinham outra ideia. Havia uma outra mediação africana a explorar: Angola, ela própria em pleno processo de paz e situação de guerra. Como aceitar que uma parte do processo de paz num determinado país, fosse o mediador noutro país? Mas havia um aspecto fulcral: Luanda era o único possível mediador aceite pelos rebeldes e pelo Presidente santomense. Em Washington, na pluralidade de opiniões, entre uma mediação angolana apoiada fortemente por Portugal, e uma intervenção armada, de alguns países da região, ganhou a opção de dar uma hipótese à mediação angolana, o que se revelou um retumbante sucesso num curto espaço de tempo. A diplomacia luso-angolana fez-se ouvir ao mais alto nível da Casa Branca, e o apoio público imediato do Presidente Bill Clinton à mediação lusófona-africana teve um enorme impacto.

Pela diplomacia do bom senso e do reconhecimento das especificidades culturais, linguísticas, económicas, sociais e militares da África Lusófona, evitou-se derramamento de sangue e, muito provavelmente, o semear de novas e futuras revoltas.





PORTUGAL,  
OS ESTADOS UNIDOS  
E A ÁFRICA AUSTRAL



## Evolução Política Regional do Atlântico Sul

•

*Southern Atlantic  
Regional Political Evolution*



## ILUSÕES & REALIDADES: AS ESTRATÉGIAS DO ATLÂNTICO SUL E AS RESPONSABILIDADES CRUZADAS DA EUROPA E DA ÁFRICA

*Joaquim Aguiar*

*Analista político*

A África partiu mal na sua trajectória de conquista da independência política, de modernização económica e de afirmação da autonomia no sistema de relações internacionais. Privilegiando uma estratégia cultural de vitimização que transferia para a relação de domínio colonial a responsabilidade pelas suas deficiências nos campos económico e científico, os responsáveis pela condução dos destinos africanos entregaram-se, com o entusiasmo das ilusões e sem o sentido crítico da avaliação das possibilidades, ao novo modelo das Tordesilhas da ordem bipolar americano-soviética. Com a sua estratégia cultural de vitimização, as sociedades africanas colocavam-se na posição de invocar um direito de indemnização. Com a sua inserção na ordem mundial bipolar, os dirigentes políticos africanos procuravam valorizar a sua inserção num dos pólos em confronto.

Quando esta ordem bipolar se desmoronou com o desaparecimento de um dos seus centros estruturantes, também se transformou a natureza do outro centro estruturante, porque deixou de estar orientado por um equilíbrio de dissuasão (que generalizava os equilíbrios militares para os equilíbrios das respectivas áreas de influência) para passar a assumir um projecto impossível de regulador central da ordem mundial no mesmo período em que o padrão de modernização da globalização competitiva fazia desaparecer os suportes de regulação que eram os Estados nacionais, com as suas barreiras proteccionistas que dificultavam a livre circulação dos factores e que estabeleciam espaços de autoridade locais.

Em lugar da esperada nova ordem mundial, onde os Estados africanos esperavam encontrar as posições que lhes permitissem estabelecer negociações favoráveis, que combinassem o seu direito de indemnização com os programas de apoio à sua modernização rápida, a nova fluidez das relações internacionais estrutura, para o continente africano, um contexto de ausência de ordem que não permite aos Estados africanos referenciarem-se, de modo estável, em relação aos centros dominantes.

Se a África partiu mal, a Europa abandonou mal as suas responsabilidades em África, deixando sem configuração estável vectores de conflitualidade local que não permitiram configurar entidades que pudessem ser política, militar e economicamente viáveis. Os vazios deixados pelos europeus em África, destruindo as plataformas locais que faziam a ligação com os centros desenvolvidos e que asseguravam as funções administrativas integradoras do poder político centralizado, só temporariamente foram preenchidos pelas áreas de influência americana e soviética. Estas áreas de influência, com os seus conselheiros políticos, militares e económicos, não estabeleceram raízes locais e não se constituíram como plataformas de modernização e de desenvolvimento, com capacidade para prosseguir, nos novos moldes pós-coloniais, linhas de estratégia económica que assegurassem a efectiva autonomia das áreas de influência que pretendiam controlar.

Encontra-se, assim, a articulação de duas retóricas complementares que, ocultando as relações reais, são produtoras de ilusões ou de racionalizações que encobrem finalidades que se prefere não reconhecer.

### **Retórica da independência e retórica da cooperação**

De um lado, a retórica da independência encobre a reconstituição de novas áreas de influência que ocupam os espaços antes

integrados em espaços coloniais, mas sem que estes espaços de influência ocupem posições na estratificação dessas sociedades locais, limitando-se a fornecer conselheiros militares políticos e económicos – isto é, a relação constituinte do espaço de influência não se estende para a formação de um estrato intermédio nessas sociedades que seja promotor e regulador de processos de modernização, limitando-se a condicionar os decisores locais. Ao ocultar a nova dependência que se estabelece no interior de espaços de influência com a afirmação da independência em relação ao anterior estatuto colonial, os Estados africanos perdem a percepção de que só a criação de estratos sociais intermédios permite criar as plataformas de modernização que sustentam estratégias de desenvolvimento sustentado.

De outro lado, a retórica da cooperação, na qual é apresentada, sob a forma de iniciativas conjuntas, de parcerias de capitais ou de modalidades de transferência de tecnologias, a possibilidade de constituição de plataformas de modernização, pelo menos ao nível de alguns sectores e de alguns departamentos administrativos – mas mantendo-se essas iniciativas de cooperação subordinadas aos objectivos e aos constrangimentos dos espaços de influência, o que significa que não estimulam a formação de estratos sociais intermédios, mas apenas consolidam os operadores que já controlam os canais do poder, seja o poder institucional ou o poder efectivo das redes clientelares.

A retórica da independência e a retórica da complementaridade são complementares em dois sentidos. São complementares em termos instrumentais, porque a passagem da subordinação colonial para a subordinação dentro de espaços de influência tem a contrapartida dos benefícios e privilégios que são apropriados localmente a pretexto das iniciativas de cooperação. Mas também são complementares em termos simbólicos, porque a incapacidade objectiva de traduzir a independência em autonomia tem como justificação a contrapartida esperada dos

programas de cooperação – o que legitima a necessidade da espera até que os resultados prometidos pela cooperação se concretizem.

Esta complementaridade das duas retóricas da independência e da cooperação é um novo exemplo dos círculos viciosos do subdesenvolvimento, mas agora no contexto pós-colonial, onde era prometido que esses círculos viciosos seriam corrigidos.

### O tempo histórico relevante

O intervalo temporal relevante para interpretar a formação e as consequências das ilusões nas independências em África é a segunda metade do século XX. Também aqui há que considerar duas dimensões desta temporalização. Por um lado, este é o período histórico da ruptura das relações coloniais, ainda que estas persistam na forma das divisões espaciais africanas, que conservam as fronteiras da época colonial – cuja lógica estava mais relacionada com a geografia dos centros coloniais europeus do que com a geografia ou com a sociologia africanas. Por outro lado, este também é o período em que se dão alterações radicais nas forças e nos equilíbrios dos espaços de influência, ao mesmo tempo que mudam os padrões de modernização (passando das economias nacionais protegidas para as economias internacionalizadas administradas e, depois, para as economias abertas competitivas com liberdade de circulação dos fluxos económicos).

Esta perspectiva temporal permite evidenciar os equívocos que distorcem as intencionalidades dos processos pós-coloniais em África e tornam vulneráveis os Estados africanos independentes. Em primeiro lugar, as suas condições de autonomia efectiva ficam prejudicadas pela necessidade de preservar separações fronteiriças cuja lógica era europeia, mas não é uma lógica africana, nem se transfere das condições do passado para

as condições do futuro. Em segundo lugar, o modelo de constituição de Estados independentes, com condições internas de viabilidade e de sustentabilidade nas suas relações económicas, perde consistência quando o modelo de referência de formação dos Estados nacionais das sociedades desenvolvidas é perturbado e transformado por efeito das mudanças nos padrões de modernização, o que também significa que não se transfere das condições do passado para as condições do futuro. As propriedades que foram aproveitadas pelos Estados europeus no seu processo de consolidação já não são válidas nas condições da segunda metade do século XX, tanto por efeito do novo configurador que são os espaços de influência, como por efeito das alterações que ocorreram nos padrões de modernização e, portanto, nas condições de articulação do poder político com os operadores do sistema económico.

A crise dos Estados nacionais consolidados gerada pela estruturação de espaços de influência e pela mudança dos padrões de modernização é complexa e factor de descontinuidades, mas a produção de respostas adequadas fica dependente da capacidade de adaptação e de ajustamento dos seus sistemas políticos e dos seus sistemas de comportamentos sociais. Para os Estados nacionais em formação, como são aqueles que resultam da ruptura dos seus anteriores laços coloniais, o efeito conjunto da constituição de espaços de influência e das mudanças no padrão de modernização traduz-se na inviabilização da construção desses Estados, frustrando as expectativas das suas populações e conduzindo os seus agentes políticos a adoptar estruturas tradicionais baseadas nas relações de lealdade de tipo tribal ou de tipo religioso, conduzindo à formação de redes clientelares onde deveriam antes estar a ser promovidas relações de tipo racional-burocrático que permitissem a cooperação efectiva e regular com as instituições e organizações empresariais das sociedades desenvolvidas.

## A adaptação à frustração das expectativas

Quando não se confirmam as trajectórias esperadas, a adaptação mais frequentes às realidades efectivas é orientada pela recuperação das relações tradicionais – o que tem como consequência o crescente afastamento do que eram as trajectórias esperadas.

A combinação da atitude das elites políticas africanas de vitimização por efeito do colonialismo (que as instituía no direito a serem indemnizadas com meios financeiros ou com concessões comerciais que alimentassem o seu crescimento rápido) com a formação dos espaços de influência no sistema de relações internacionais (onde o apoio ao desenvolvimento africano tinha como condição prévia o seu alinhamento entre os dois pólos dessa estrutura de ordem mundial) originou um padrão de relações distorcido (onde os apoios concedidos não eram função de uma racionalidade económica mas sim função de uma lealdade política) e perverso (onde a contrapartida dos apoios, de ordem política e militar, era a apropriação de recursos africanos em valor superior ao que eram os auxílios concedidos). Nestas condições reais, o que foi esperado na fase inicial e eufórica das independências nunca teve, de facto, possibilidade de concretização.

A estrutura de ordem mundial bipolar era uma configuração neo-Tordesilhiana, dentro da qual não havia uma verdadeira competição entre os dois pólos dominantes (o que poderia ter favorecido o desenvolvimento africano), mas sim uma divisão protegida, onde cada pólo tinha o domínio efectivo na sua área de influência. Nestas condições, a competição estabelecia-se entre os Estados africanos que, como num leilão, negociavam a sua neutralidade ou o seu não-alinhamento como modo de valorizarem a sua posição perante os dois pólos dominantes.



Se a evolução dos Estados africanos não confirmou as expectativas iniciais de desenvolvimento rápido, a multiplicação de contextos de guerras civis, com a consequente fragmentação das estruturas e instituições nacionais ainda incipientes, foi o preço que os africanos tiveram de pagar pelo “leilão” das suas dependências ou dos seus alinhamentos no campo internacional. Na generalidade dos casos, ou essas guerras civis foram estimuladas do exterior, ou foram tensões internas provocadas pela decisão de um específico alinhamento ou mantiveram-se, por tempos longos, sem correcção exterior porque isso interessava às potências dominantes.

Quando a estrutura de ordem mundial bipolar se desmorona, os Estados africanos ficam confrontados com a evidência do tempo perdido e da acumulação de frustrações, com as suas instituições e organizações fragmentadas, porque nunca chegaram a ter a oportunidade de se consolidarem e porque foram sendo reconvertidas, por adaptações sucessivas, em redes clientelares – o oposto do esperado. Esse tempo perdido tem, no entanto, um custo adicional porque, ao mesmo tempo que se desagrega a estrutura de ordem mundial, também muda o padrão de modernização, evoluindo para a dinâmica de fluxos da globalização competitiva, muito exigente em termos de acumulação de competências interdependentes – justamente o que as sociedades, as economias e os sistemas políticos africanos não podiam oferecer aos operadores financeiros internacionais.

O padrão estratégico orientador dos processos de independência em África, no contexto do fim do colonialismo europeu, revelou-se inadequado para o que veio a ser a evolução geopolítica real e a mudança do padrão de modernização. África não chegou onde esperava e desejava chegar porque partiu com um mapa que não identificava as correntes e os ventos que teve de enfrentar.

## O ressentimento e a procura do reconhecimento

Qualquer que seja a explicação para a frustração das expectativas, as sociedades confrontam-se com as suas realidades e respondem a essa evidência em função do que forem as suas novas expectativas para o futuro. Se estas forem negativas, se não tiverem potência suficiente para absorver os desequilíbrios do passado, a escolha entre a passividade e o ressentimento tenderá a inclinar-se para o ressentimento. Se o padrão de modernização não for favorável ao reconhecimento que neutralize o ressentimento, será elevada a possibilidade de este se traduzir em reforço da identidade de vítima e em reacções de violência, sem outra finalidade que não seja encontrar uma tradução para o desespero.

O padrão de modernização da globalização competitiva não favorece o reconhecimento dos ressentidos porque, pelo contrário, premeia e promove a competência e a eficiência. O seu efeito prático é acentuar o ressentimento até ao desespero da violência quando revela que sociedades antes subdesenvolvidas – como a China e a Índia ou o vasto espaço da Ásia Oriental – têm elevadas taxas de crescimento e grande capacidade de atracção de investimento externo, enquanto as sociedades africanas continuam presas nos seus bloqueamentos e nos seus desequilíbrios cumulativos.

É um novo padrão de relações internacionais que está em gestação, sem que ainda se possa falar de uma nova ordem mundial porque o sistema de fluxos ainda é muito instável. No entanto, se este padrão evoluir para uma estrutura de ordem, isso resultará da combinação de dois efeitos, um efeito de imitação (em que as boas práticas se difundem para zonas que não as produziram espontaneamente) e um efeito de incorporação (onde zonas que não se modernizaram espontaneamente podem ser integradas em programas de desenvolvimento por iniciativa de centros desenvolvidos).

## **Relações entre Estados e conexões em rede**

Se a nova estrutura de ordem mundial baseada no padrão de modernização da globalização competitiva se consolidar, não é provável que as relações entre Estados e, em especial, as relações bilaterais, tenham uma importância comparável com as que tiveram no passado, tanto na fase colonial, como na fase pós-colonial. É mais provável que, se esta trajectória de modernização for a nova linha de orientação, as redes de relações em função de programas e de sectores concretos tenham um potencial de indução e de arrastamento superior ao que poderão ter os programas tradicionais de cooperação entre Estados. A qualidade destes projectos sectoriais ou, em alternativa, a necessidade de exploração de potencialidades existentes em cada zona, serão mais relevantes para o sucesso das estratégias de modernização do que as relações de cooperação, de lealdade ou de subordinação política que sejam estabelecidas entre Estados.

Para as sociedades africanas – como aconteceu com a China e com a Índia – esta nova possibilidade de indução de processos de modernização por via de projectos de âmbito sectorial oferece a oportunidade de compensar a sua vulnerabilidade crónica da insuficiência dos estratos sociais intermédios, de que decorre um peso excessivo das elites políticas (e da sua preferência pelas suas redes próprias de influência). Para as oportunidades de acção da União Europeia (se conseguir evoluir para além dos seus bloqueamentos actuais) esta também será uma evolução favorável para restabelecer uma estratégia efectiva para o Atlântico Sul, ainda que já não possa evitar a entrada nesse espaço de operadores asiáticos (para quem a passividade europeia é vista como estrutural, o que lhes permite esperar não encontrarem resistências europeias à sua penetração nesta área).



## AN EU STRATEGIC VISION OF SOUTHERN AFRICA

*Stefano Manservigi*

*Director-Geral para o Desenvolvimento,  
Comissão Europeia*

We usually say that Africa and Europe know one another well. Not only do we have strong historical ties as a result of our colonial past but we have been partners ever since the signing of the first Yaoundé Association Agreement. In reality, I believe that we should reassess critically this “knowledge”, since Africa is changing within a geopolitical environment in evolution. I think there are good reasons to say that Southern Africa is perhaps one of the most complex, the most challenging but also one of the most fascinating regions of Africa.

### Diversity

When looking at the **diversity of the countries** of Southern Africa, we see potentially strong and growing countries like Angola and Mozambique, which have struggled successfully to overcome the consequences of armed conflict and have set their economies on a growth path. They are increasingly taking up their political responsibilities in the region. Their economic and political potential should not be underestimated; they are among the emerging powers of the region: Angola with its strategic resources and its position at the crossroads of Southern and Central Africa and the Great Lakes region; Mozambique through its stubborn capacity to combat poverty, one of the success stories of good behaviour

in Development rewarded by a 8.2% growth rate and its role as an African window on the Indian Ocean.

There are also countries such as Botswana which draws one third of its GDP and 80% of its exports from diamonds, and Namibia, with vast but sparsely populated territories that are doing well economically although the distribution of income is highly inequitable. They seem to be set on playing a niche role in the region. The specific agendas of countries such as Namibia and even more so, Botswana in the areas of regional integration, can act as catalysts.

But the picture is not all rosy. The region also has smaller and medium-sized countries facing serious development challenges such as Lesotho, ranking 132nd out of 174 on the UN Human Development index, Swaziland, Malawi, suffering from structural vulnerability in food security, and Zambia. And there is the sad story of Zimbabwe, once a prosperous country but now on a steep downhill path, economically and politically speaking as well as from a humanitarian point of view. The full impact of the Zimbabwe implosion on the region is yet to be measured.

As further proof of the diversity of the region reference can be made to the DR Congo, to Tanzania and to Madagascar.

**South Africa** obviously occupies a unique place. Emerging from apartheid and international isolation, it has affirmed itself as a truly African country now. It has been successful in transforming a deeply inequitable state into a democratic, tolerant and open society. It is playing a key role on the continent in terms of Democracy, Governance, Peace and Stability. It is also appearing on the scene as an emerging new donor. However, economically speaking, its growth rate of 3% and foreign investment of 3.2% of GDP are insufficient.

South Africa has built a close and strong relationship with Europe. It is member of the ACP Group of countries and a

signatory to the Cotonou Agreement, but with a qualified status that excludes it from EDF Financing and from the Cotonou trade regime. It has signed with Europe a separate agreement, the "Trade, Development and Cooperation Agreement".

The diversity of the countries of Southern Africa is also reflected in their membership of a number of **regional economic communities** and/or regional integration organisations with differing aims and ambitions such as the Southern African Customs Union (SACU), the Common Market of Eastern and Southern Africa (COMESA) and the Commission of the Indian Ocean (COI). This, if I may be permitted the expression, "institutional polygamy" is a complicating factor in the negotiations on the Economic Partnership Agreements in the broader Eastern and Southern African region. This morning however, I wish to concentrate on the Southern African Development Community (SADC) an institution covering 14 countries and a combined population of more than 200 million.

Today's SADC has undergone two fundamental restructurings since a group of so-called 'front line' states set up the Southern African Development Coordination Committee (SADCC) in 1980 as a means of lessening dependence on apartheid South Africa. The first transformation occurred in August 1992, with the establishment of the new Southern African Development Community. The second change occurred at the beginning of the present century when it was decided to move away from a country-based coordination of sectoral activities and programmes to a more centralised approach under a reinforced Secretariat in Gaborone, Botswana. The ultimate objective is to enable SADC to address effectively the developmental needs of the region and to position the region to meet the challenges of the dynamic, ever changing and complex globalisation process as well as to take advantage of the opportunities offered by globalisation.

But since 1996, the organ on politics, defence and security cooperation was created for meeting security challenges and conflict prevention. 2003 saw the setting up of the Southern brigade of the AU's stand-by force and a regional peace keeping training centre.

Europe has a partnership that has many facets with all of the countries of the region.

Traditionally we have been working together in a **development cooperation** partnership as defined in the Cotonou Agreement or – in the case of South Africa – in the “Trade, Development and Cooperation Agreement”, the TDCA. Under these programmes, the EC has committed a total amount of € 1.2 billion to the countries and the region over the last three years alone. We have been active in infrastructure, HIV/AIDS, Education, Regional Integration and Rural Development

Our development cooperation with the SADC as a region has evolved over the years. Whereas the earlier programmes supported a range of regional initiatives such as transport corridors, and activities in the fields of training, health and research, in more recent times the clear focus is on supporting SADC's own regional integration agenda as expressed in its Regional Indicative Strategic Development Plan (RISDP).

But we are also **trading partners**. With South Africa, the TDCA is progressively putting in place an EU – South Africa Free Trade Area to be fully completed by 2012. But even today the EU is South Africa's main client and principal supplier. The Cotonou trade regime is there to try and boost commercial exchanges with the other countries of the region. We are aware that the trade leg of the EU – ACP partnership deserves an extra effort. That is why we are now negotiating Economic Partnership Agreements with the various regions of the ACP Group of countries. In 2004, the volume of their exports to the EU amounted to 4.5 billion Euro, which is 40% of the total.



The purpose of these EPA's, as we call them, is not only to promote EU-ACP trade North-South, but also South-South trade among the countries of the region themselves, and indeed stronger regional cooperation and integration between them.

And we are of course also talking politics. The EU is not a "Donor" among so many others. It is a political organisation with precise responsibilities. **Political dialogue** as defined in the Cotonou Agreement and in the TDCA has become in recent years a striking feature of our partnership. It has become a real institution, not just incidental talks when the occasion arises. We discuss matters of common interest, but also potential threats to our relationship and to stability and progress in the region. We do not shy away from the subjects we disagree on: sometimes we do use harsh words to express our criticism. And when I say "we", I mean both sides.

We do not only talk at a national level. We also have a SADC – EU political dialogue which started even before the provisions of Article 8 of the Cotonou Agreement applied. The political dialogue that takes place under the 'Berlin Initiative' – biennial meetings of ministers from both sides that are prepared by a series of meetings of senior officials – allows for discussions and frank exchanges of views on a wide range of views on developments in both regions: The most recent meetings have, for example, covered such topics as the enlargement of the European Union, the proposed Constitution, SADC's guidelines for democratic elections, SADC's role in relation to the African Union and the New Partnership for Africa's Development (NEPAD) as well as the situation in individual countries. One topic which we would wish to develop further in future meetings is how Europe can support SADC's peace and security agenda as expressed in the Strategic Indicative Plan for the Organ on Politics, Defence and Security Cooperation (SIPO).

I'm sure you will all agree that there is a lot to talk about. There is no denying that a number of **problems and challenges**

are besetting the region that give rise to serious concern not only from the countries of the region, but also from the European side. The average growth rate in the region exceeds 4% and the GDP/capita is around \$2000 per year, varying between 8.300 dollar in the Seychelles; 4.500 dollar in South Africa, 214 in Madagascar and 110 in the DR Congo.

HIV/AIDS is hitting Southern Africa harder than any other region in the world. The pandemic is not only causing suffering and death in the region but is already beginning to undermine certain sectors of the economy. Of course, the problem is being addressed but the outlook is very bleak and unless even more drastic measures are taken, the consequences of AIDS will be disastrous over the next decades. In Botswana one third of the 14-49 year old are infected; in Swaziland that is 40% of working age people, while Swazi medical doctors are emigrating to the UK!

Another challenge facing the region is **land issues** and reform. Land questions are affecting various countries of the region, although not always in the same way. South Africa, where 3,5 million people were forcefully removed during 60-83 alone, and Namibia are sparing no effort to tackle the problem. On the other hand, Zimbabwe is a wake up call in this respect. It shows what can happen if the issue is not addressed in a timely, effective and equitable manner.

Southern Africa also faces a **food security** crisis compounded by political and economic issues. This crisis has to be seen from a broader angle, not only due to adverse weather conditions (droughts, floods) but also due to the political and economic circumstances in each of the affected countries and their combined impact in a regional context.

Furthermore, the impact of the HIV/AIDS pandemic exacerbates not only the current situation but also the ability of the region to recover. The crisis therefore has a regional dimension in addition to a series of separate national crises.

Finally, **conflict prevention** and resolution as well as stability in the region are invariably on our agenda, given the recent history of apartheid, civil war in Angola and Mozambique, and the threat of the appalling situation in Zimbabwe ending in bloodshed.

\*  
\*   \*

The complex energy and resources situation in the region deserves a little more attention. It is characterised by lack of access to energy or electricity for the population, vulnerability of those countries that are dependent on oil and exposed to oil shocks. Prices have risen by more than 72% in recent years, leading to a cumulative loss of GDP of 3,5%. On the other hand we are seeing a “Paradox of plenty” for oil exporters such as Angola, DRC, and South Africa. All countries in the region import energy, except Angola and South Africa.

Concerning **oil**, Angola produces 1,05 million barrels a day, accounting for 60% of its GDP; South Africa produces only 251.000 but the output is increasing and it is involved production in Mozambique. Tanzania, Seychelles, Namibia, Madagascar, DRC have all embarked on exploration and talk to possible buyers like China and India. Refining takes place in South Africa or in South Africa owned refineries. Consumption amounts to 680 million barrels, meaning that all countries are importers, in spite of reserves. Infrastructure includes storage terminals and pipelines, e.g. at Beira, Beira-Feruka Pipeline, etc). Important players are the Chinese oil company CNPC – China is the 2nd partner of Angola – India, US, Europe.

With respect to natural gas, Angola, Namibia, South Africa, Mozambique and Botswana are all producers. Tanzania is starting.

Coal is abundant in the region, which has a surplus. South Africa holds 6% of the world's recoverable reserves. In Mozambique Brazilian companies are exploiting coal mines.

Electricity production is in the order of magnitude of 216 billion Kwh in South Africa, 15 in Mozambique, 9 in Zimbabwe. The DRC produces an estimated 700 MW at the INGA power station. The Westcor Power Project is to provide environment-friendly electricity for economic development from INGA III and beyond.

The Southern Africa Power Pool aims at supplying electricity to consumers of each SADC Member. Electricity supply has suffered from intermittent disruption. A serious power crisis is expected by 2007.

The major challenge in the industry in the region is the “paradox of plenty” in oil producing countries; they are highly dependency on oil revenues (70%) yet have below average performance in terms of per capita income, infant mortality, life expectancy and literacy. In addition they experience a decline in competitiveness of non oil exports and unruly expansion public sector

Often easy oil or mineral revenues undermines incentives for political elites to be responsive to a larger public. Also easy revenues reduce the incentive to invest in institutional capacity. And resource-rich African countries historically do not score well on governance.

It should also be reckoned that the challenges are not only at the **national** level, where the large rent flows do not translate into long-term growth in human and physical resources which forms the basis for sustained growth. Challenges are very often also at a **local level**, where industry enclaves are surrounded by poor indigenous communities receiving little benefit from the development. And at **regional** level resource-rich countries are not “anchor countries”.

Sometimes, attempts by oil multinationals to assist development of local communities end up undermining the solidity of existing social structures.

This situation is particularly interesting in times of fast increase of oil prices, like in the last couple of years. Countries

like Angola may see gains equivalent to 30% of their GDP, for a sustained 10 USD/barrel price increase. The need for transparency over receipts and expenditures becomes more important.

The EU is presently discussing a Governance Initiative, in the framework of our new strategy for the African Continent. In this framework we welcome the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), which attempts to reverse the trends of the paradox of plenty. This is a good example of cooperation at sector level.

Several countries have expressed the intention of implementing the EITI. Some of them will do it with the support of the European Commission.

We also want to contribute to a better, more people-oriented cooperation. And we are aware of the possibilities which exist for collaboration between the public and the private sector. We should agree, at the European Union level, on the way in which we can cooperate with the private sector. We should change, if needed, our rules and regulations. Because Corporate Social Responsibility is becoming more and more an effective development tool, which has to be used in synergy with Government and Donor assistance, especially where oil multinationals are involved. For example tackling environmental degradation caused by oil extraction and refining, which directly impact on the poor, is a possible example of activity, such as in the Niger delta.

This is a new field where some companies are venturing, especially in the energy sector. The European Union Energy Initiative (EUEI) and the Energy Facility can offer ways for starting cooperation between public and private sector, which is indispensable, if we want to be more effective in our development work. Possible inspiring ideas in this field are a code of conduct, the dialogue with China and other emerging economies, a different type of relationship with countries like Angola.

\*  
\*   \*

Faced with the situation I have just described, what is Europe doing to address these issues?

Following the adoption earlier this year by the 25 Member States of a Commission proposal for a common strategy for Development Cooperation, the Commission has now proposed to the Council a new **Africa Strategy**. The purpose of that proposal is to arrive at a single framework for the European Union – i.e. the 25 Member States and the Commission – for its longer term relations with Africa, based on geopolitical, geo-economic interests, with a view to attaining the Millennium Development Goals.

The Commission proposes a three pronged strategy.

In the first place it focuses on the essential prerequisites for sustainable development in Africa: Peace and Security and Good Governance.

The second line of action is related to promoting economic growth by supporting regional integration, improved market access and the private sector, but also by improving infrastructure and enhancing interconnectivity in Africa.

The third element suggested is direct support to policies aimed at attaining the MDG's in Health, Education, etc,

Implementation of this new strategy will require additional funding. The EU has committed itself to an increase of ODA to 0.56 % of GNP in 2010 and to 0.7 % in 2015. Half of the increase will go to Africa, meaning that an additional 20 billion a year will be available, 10 of which will be dedicated to the continent.

The Commission intends to apply this strategy when negotiating the post 9<sup>th</sup> European Development Fund (EDF) strategy for the other countries of the region next year and the

new 2007-2013 country strategy for South Africa in the coming months.

With these tools now in place we need to go beyond routine programming and take a new step in the development of our partnership. This requires that we agree on a common longer term vision of our mutual interests and efforts in dealing with the challenges of the region. As you know, development and strategic interests tend to coincide.

In addition Commission is considering producing a **specific policy paper on South Africa** because of the particular role and situation of the country in the region, as an anchor country both from an economic and a political point of view.

Over the last ten years, South Africa and the EU have built an ever closer relationship, based on shared values and mutual respect/interests. Both parties actively strive for peace and stability, democracy, human rights, respect of the rule of law and good governance, free trade and an equitable international economic order. Both are committed to fighting poverty, inequality and social exclusion through sustainable development.

At the national level relations with Europe are not confined to development cooperation, which addresses primarily the so-called “second economy” of the country. Cooperation with the “first economy”, the developed, industrialised part of the South African economy is also intensifying. In addition South Africa has taken a strong interest in the EU’s Regional Policy and in its Structural Funds, as tools to help even out the wide income disparities between provinces and regions in the country.

At a regional level, similar mechanisms could possibly be put in place in order to bridge the economic divide between the countries of Southern Africa. Indeed, South Africa is an indispensable actor in the regional integration process, the stability of the region and the future Economic Partnership Agreement (EPA) with Southern Africa.

At a continental level, South Africa is one of the driving forces behind the African Union and NEPAD. As one of the pioneers of the African Peer Review Mechanism, it is a strong promoter of good governance everywhere in Africa.

On the trade front, the co-existence of the TDCA with the regional EPA process presents both risks and opportunities which require to be addressed in a coherent manner. The TDCA is already building a Free Trade Area between South Africa and the EU, but it lacks the regional dimension of an EPA. The relation between the TDCA, and Southern Africa Customs Union (SACU), SADC and the current SADC configuration for the EPA negotiations needs to be clarified.

Because of the special relationship between the EU and South Africa and because of South Africa's specific position in the region, both sides feel new steps need to be taken to ensure that SA – EU relations develop into a truly strategic partnership such as the one that Europe is currently having with India and seeking to establish with Brazil. Such a partnership would be more than the sum of its components and would also do justice to the role of South Africa as an anchor on the continent and a key player on the international scene.

In our opinion Europe's specific strategic vision of South Africa can help to clarify, not only EU – South Africa relations, but also the role of South Africa in the region and its participation in regional integration processes.

Regional integration in this sense will be the process whereby the two lusophone countries will be able to emerge each with their own attributes of power and their human and strategic potential, as key actors on the sub-regional and continental scene.

Such an ambitious long-term policy vision on South Africa would at the same time be an acknowledgement of the growing importance of Africa on the international agenda, as dem-



onstrated by the official visit of President Mbeki to the European Parliament and the Commission in November 2004 and the visit of EU – Commission President Barroso to Mozambique and South Africa in the summer of this year.



PORTUGAL,  
OS ESTADOS UNIDOS  
E A ÁFRICA AUSTRAL



## Os Recursos Estratégicos em África

•

*Southern Africa  
and Strategic Resources*



# STRATEGIC RESOURCES, INTERNATIONAL POLITICS AND DOMESTIC GOVERNANCE IN THE GULF OF GUINEA

*Ricardo Soares de Oliveira*

*Sidney Sussex College, Cambridge University, UK*

1. Although for long a major provider of crude oil, only in the last decade has the Gulf of Guinea region of West-Central Africa been accorded first-rate strategic status in the global energy economy.<sup>1</sup> A number of factors have contributed to this ongoing reassessment. They include technological innovations such as ultra-deep water machinery and 3-D seismic expertise that allow the extraction of previously unreachable deposits; new finds in older oil producers like Nigeria and Angola; and major oil finds in previously “frontier” states such as Chad and Equatorial Guinea. These momentous developments have upped the stakes and led the Gulf of Guinea into a high-profile international role with escalating involvement by a myriad of external actors. Multinational oil companies scramble for the chance to invest billions in the region’s promising acreage. Governments of oil-importing states the world over – from North America and Europe as well as Asia’s booming economies – vie for influence over their Gulf of Guinea counterparts in search of national security of energy supply and investment opportunities for home firms. Throughout and for the foreseeable future, mammoth amounts of resources are showered on Gulf of Guinea governments. Until 2010, an estimated US\$43 billion of oil investment are projected for the region. As a recent report estimates, oil states will receive US\$200 billion dollars from the sale of their oil in the next decade alone<sup>2</sup> and US\$349 billion dollars

<sup>1</sup> This background paper uses “Gulf of Guinea” not in the strictly geographical sense, which contemporary cartography defines as the Atlantic maritime space between Benin and Equatorial Guinea’s continental enclave of Rio Muni, but in the wider sense of a Southern Atlantic oil-producing region, which has been popularized by the media and the oil industry over the last decade.

<sup>2</sup> Ian Gary and Terry Lynn Karl with R. Soares de Oliveira (contributing writer), *Bottom of the Barrel: Africa’s Oil Boom and the Poor* (Baltimore: Catholic Relief Services, 2003).

<sup>3</sup> PFC Energy, “Appendix A: West Africa Petroleum Sector: Oil Value Forecast and Distribution”, in Walter H. Kansteiner III (chairman) and J. Stephen Morrison (executive secretary), *Rising US Stakes in Africa: Seven Proposals to Strengthen US-Africa Policy* (Washington, D. C.: CSIS, 2004), pp. 151-61.

<sup>4</sup> Gary and Karl with Soares de Oliveira, *Bottom of the Barrel*.

by 2019.<sup>3</sup> This far exceeds any previous or intended aid flows, and is arguably Africa’s largest inflow of money in history.<sup>4</sup>

**Table 1** Oil producers and oil production in the Gulf of Guinea (Source: EIA)

	Angola	Cameroon	Chad	Congo Brazzaville	Equatorial Guinea	Gabon	Nigeria
Crude Oil Production 2005 (‘000 bpd)	1250	60	249	247	350	233	2400

2. Current oil production is around 4.8 million barrels per day (bpd), with 7 million bpd expected by 2010. Individual oil producers will fare differently in the coming years. Nigeria and Angola will remain the principal exporters, with Angola in particular experiencing the doubling of its output in the next five years. Gabon and, to a lesser extent, Congo, will see their production decline rather steeply. Equatorial Guinea’s oil production will continue to grow. Cameroon’s oil sector is very small and widely seen to be on the decline, but may be reinvigorated by the favorable resolution of the Bakassi Peninsula dispute with Nigeria; moreover, the government will earn important transit fees from the Chad-Cameroon pipeline. By virtue of ongoing exploration, Chad is likely to see an increase in oil production as well as of transit fees for the Central African Republic’s exports, if exploration for oil in that country proves successful. São Tomé and Príncipe is likely to start exporting in 2007-8, although estimates of its oil reserves diverge widely. Other states in the region such as Niger and Benin are currently the subject of considerable exploration efforts by oil companies. In addition, the Gulf of Guinea’s previously neglected wealth of natural gas resources is finally of interest to investors who are making considerable commitments in this area as well.

3. The attractiveness of the region's oil resources must be balanced by its prevalent record of bad governance. Despite the availability to governments of financial resources that are atypical in the context of sub-Saharan Africa more generally, oil-rich countries in the Gulf of Guinea present one of the most pronounced regional clusters of state failure, human immiseration and lack of freedom. There is little economic activity of a legal kind outside the oil sector, with governments budgets on average 68 percent dependent on oil rents (the OPEC members' average, for instance, is 48 percent). Human Development Indicators have either not progressed in line with the increase in oil revenues, or have actually decreased over the last decades, as in the case of Nigeria. According to Transparency International, most states in the region are ranked amongst the ten most corrupt in the world. According to Freedom House and Amnesty International, human rights violations are widespread; according to the International Bar Association, the rule of law *outside the oil sector enclave* is virtually non-existent. Except for São Tomé and Príncipe, no state in the region can be properly called democratic, despite the holding of elections, and states such as Equatorial Guinea rank amongst the most authoritarian in the continent. The Gulf of Guinea has a high incidence of civil war, separatist activity, or other medium- and low-level insecurity. Crime is rife, especially in Nigeria which is the host to a number of international criminal syndicates. Particularly over the last two decades, the always fragile institutional apparatus of most states in the Gulf of Guinea has started to crumble, leaving behind essential sovereign prerequisites of the state such as the provision of public goods, territorial coverage or a monopoly of violence. In this context, what could possibly be mentioned as the "plus factors" of the Gulf of Guinea?

**Table 2** Non-oil taxation per country, 2000 (Source: IMF)

	Angola	Cameroon	Chad	Congo Brazzaville	Equatorial Guinea	Gabon	Nigeria
% of non-oil revenue in total government revenue	10.6	68.3	–	22.6	16.5	32.5	17.8

4. The Gulf of Guinea presents investors with a number of paradoxical advantages. The first set of advantages is political. Despite the appearance of chaos, the Gulf of Guinea's track record in business is rather positive if compared to other regions of the developing world. When it comes to international politics, its oil producers are pliant and cooperative, showing no hint of anti-Western radicalism<sup>5</sup> or likelihood of a joint price hike, 1973-style. Quite the contrary: when most oil states were nationalizing their oil sector and either booting out or at least hampering the activities of multinational oil companies, Gulf of Guinea oil exporters kept pragmatic relationships with their indispensable foreign partners. This was particularly evident in the case of the Marxist governments in Congo Brazzaville and Angola until the late 1980s. The Gulf of Guinea's only OPEC member, Nigeria, enacted a number of indigenization measures in the 1970s but allowed foreign operators to retain managerial control over the fundamentals of the oil industry. In regard to the widespread political violence, most of it is directed not at the oil industry per se, but at political incumbents, i.e., it is a contest for the spoils of the state between ruling elites and their challengers rather than a campaign against foreign firms. Furthermore, the industry is, in a growing number of cases, re-centering offshore, that is to say, away from the political mayhem of the host state. This was underscored by the continuing of oil sector activities throughout a number of Gulf of

<sup>5</sup> Islamic fundamentalism, though rife in Northern Nigeria, has not been aimed at oil companies in the country. Furthermore, it is not present in any substantial way in areas of oil production.



Guinea civil wars, as in Congo and Angola: they were scarcely affected by it. The situation in the Niger Delta is different insofar as companies and oil output have been targeted (on this account, it is the exception throughout the region), but thus far the industry has weathered out this serious but intermittent challenge, and does not plan to leave. Finally, and although the oil potential of the region is much exaggerated by armchair strategists, especially in Washington D.C., several major oil consumers in Asia and the West have come to think of the Gulf of Guinea as playing a role, together with oil provinces such as Russia, the Caspian Basin and Central Asia, and Latin America, in diversifying their sources of supply away from over-reliance on the volatile Persian Gulf.

5. The second set of advantages are business-related. To start with, the Gulf of Guinea has some of the most attractive tax regimes in the world for oil companies. Differently from regions such as the Persian Gulf, where they are barely allowed in, or Venezuela and Russia, where there is great contractual uncertainty, oil firms have full access to the region's investment opportunities. The technical complexity of the oil industry, lack of credit financing for billions-worth investments, and paucity of human resources on the governments' side mean that companies have a free hand in the day-to-day running of the business. Governments, while incapable of running the oil industry, have fairly competent teams dealing with negotiations and finance and, in cases such as Sonangol, have ensured that the government end of the relationship is reliable and smooth<sup>6</sup>. Despite contractual uncertainty outside the oil industry, when it comes to oil and the rapport with the major firms – especially Total, Chevron, Exxon-Mobil, and Royal-Dutch/Shell, which together produce about 90 percent of the region's oil<sup>7</sup> – governments strive to be predictable and trustworthy, and do not break contracts, which are at any rate

<sup>6</sup> Oil states in the Gulf of Guinea could be paradoxically defined as “successful failed states” insofar as they present many of the symptoms of weak or failed statehood but have managed to insulate the oil sector and a few essential institutions (like the armed forces and the national oil company) which allow them to go on functioning in a manner that is negative for most of the population but rewarding and viable for those at the top.

<sup>7</sup> British Petroleum is a major investor in Angola and Italy's Agip is an important regional player as are companies such as Norsk Hydro, Amerada Hess and Petronas. In addition, scores of medium-sized and small companies are active in the Gulf of Guinea upstream.

<sup>8</sup> This includes two high profile efforts. The Publish What You Pay campaign calls for the legally binding requirement that companies divulge the amounts they pay governments of oil-rich countries as a precondition to being listed in Western stock exchanges. In response, the British government (with Prime-Minister Blair's personal involvement) has put forth an Extractive Industries Transparency Initiative (launched in June 2003) that calls on both governments and companies to render public their transactions on a voluntary basis.

<sup>9</sup> Corporate Social Responsibility (CSR) appeared as an attempt by companies to both deflect criticisms on the environmental and social impact of their activities and prevent the creation of putative transnational regulatory frameworks to tackle them.

The noteworthy innovation of CSR lies in the fact that companies now admit as "their responsibility" tasks and consequences that were until recently seen as situated beyond their profit bottom-line and their writ. Many major companies have since adopted non-binding good behavior codes and can cope with criticism of their operations with less of the old awkwardness. The UN has put forth with great fanfare its "Global Compact", a voluntary forum where member companies publicize their CSR good performance in the hope of creating benchmarks for industry best practices. For the activities of the Compact see [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org).

<sup>10</sup> The three major reports on corruption in Angola's oil sector by the British NGO, Global Witness, were instrumental to this.

protected by clauses referring disputes to international courts. International financial institutions, though critical of the rampant corruption in the oil sector and more generally of the region, are keen on supporting investment in the extractive industries as these are the only competitive sectors in otherwise very poor, undeveloped economies. And the Export Credit Agencies (ECAs) of the developed world are enthusiastic in their support of home firms wanting to invest in oil production in the Gulf of Guinea.

6. For decades, the oil economy of the Gulf of Guinea worked as a mutually interdependent *real-politik* partnership between oil states, oil companies, and major oil-importing states in the West; its leitmotif was the reliable provision of energy supply to the latter and financial rewards to the other two. Strictly speaking, the implications of the oil economy for the domestic governance of these states were a non-issue until recently. The advent of the prolonged oil boom of the last decade, however, has coincided with the rise of a number of reformist agendas on transparency<sup>8</sup>, the responsibilities of corporations towards "stakeholders"<sup>9</sup>, and the consequences for the poor of investment in extractive industries. The mainstreaming of these agendas occurred in tandem with high profile scandals with major companies such as Royal-Dutch Shell (in Nigeria), the former Elf-Aquitaine (throughout the region) and states like Angola<sup>10</sup> which shed some light over practices of a questionable or even criminal nature.

These developments have resulted in the adoption by most actors involved in the relationship (including, more recently, oil states themselves) of a reformist discourse of some sort.

7. Policy suggestions vary from the voluntary and faintly reformist to the radical call for tough regulation. The enthusiasm of different actors has also varied considerably, from enthusiastic adoption to the grudging acceptance of what some dismiss as the latest “international policy fad”. Companies, though consistently against any sort of mandatory approach, have reacted differently to the reformist discourse. Of the major operators, BP is perhaps the best example of an oil firm moving fairly early in the day into a “progressive agenda”. Likewise, Royal-Dutch/Shell’s terrible experience in the Niger Delta has led the company to at least pay lip service to the need for reform and increase its commitment to community projects in Nigeria from an estimated US\$100,000 in 1995 to a staggering US\$74 million in 2003. Companies like Total and Chevron, despite the absence of overt hostility towards reform, have been much slower in catching up, while Exxon-Mobil is in many ways the laggard of the group. These differences notwithstanding, oil companies do not want to either absorb responsibilities that they do not see as their own (such as bringing about benign governance in the Gulf of Guinea) nor endanger their relationship with local rulers, with whom they are densely networked. Oil-producing states, in turn, range from the “transparency enthusiasm” of President Obasanjo of Nigeria (which is often overstated and is yet to produce concrete gains) to the die-hard family authoritarianism of President Teodoro Obiang’s Equatorial Guinea. In between lie a series of states like Congo Brazzaville and Angola that are highly suspicious of reform but have belatedly accepted the need for audits of their national oil companies and began engaging with voluntary disclosure efforts such as EITI.

8. For their part, Northern governments have been torn between this progressive agenda and the *realpolitik* agenda that sees security of energy supply and good relations with oil producers as a priority. On the one hand, important sectors of their state bureaucracies, especially in the US, UK, and Scandinavian cases, have pushed for reform with some zeal, and the need for good governance is at the center of their foreign policies towards the Gulf of Guinea region. More generally, many in the Western media and civil society have clear expectations on what constitutes acceptable business behavior by companies and states, and expect their governments to contribute towards the amelioration of the strategies that produce Gulf of Guinea governance outcomes. On the other hand, there is the “old” reasoning whereby the supply of oil – on whose uninterrupted flow the very survival of industrial societies depends – must not be subjected to destabilizing reformist agendas that impinge on the sovereignty of oil producers and damage their pragmatic business rapport with companies. According to this view, the unique status of oil leads to the overriding of “prosaic concerns” with governance. The challenge to policy makers in the West has been to make these opposing agendas, if not compatible, then mutually co-opting through inclusive partnerships in which the goals of multiple actors are partly and incrementally fulfilled. Chad, the newest oil exporter in the Gulf, is where the most ambitious attempt at bringing the two together is being enacted. This is an innovative and frankly experimental framework in which NGOs, IFIs, oil companies and foreign governments, in addition to the Chadian State, are all playing along.

9. The 2000-03 Chad-Cameroon oil and pipeline project involved the development of oil deposits in the Logone region of Southern Chad and the construction of a 1078 km long pipeline to transport the oil to a terminal in the Atlantic coast. The

\$3.7 billion project – the most important onshore investment in Africa – included the consortium of three major oil companies<sup>11</sup>, the governments of the two countries and, crucially, that of the World Bank. In response to the many concerns voiced in regard to the project, the Bank made its presence conditional on what became a framework of de facto shared sovereignty for the administration of oil revenues. The Law of Petroleum Revenue Management includes social earmarking schemes, scrutinized offshore holding of revenues in escrow accounts and future generations' fund, and leaves only 5 percent of revenues at the discretion of the government.<sup>12</sup> A nine-member Revenue Oversight Committee (the *Collège de Contrôle*) with four civil society representatives was created to oversee the use of the oil set aside for priority sectors. The International Advisory Group (IAG), a five-expert team appointed by the World Bank in February 2001, monitor the project through periodic trips to the region. The government had to adopt and implement an estimated 250 different agreements verging from protection of minorities to environmental regulation. The novelty of these arrangements and the claim that they could begin to address the governance mess of one of the world's poorest states attracted the attention of the international media and NGOs and made it a *cause célèbre*.

<sup>11</sup> The consortium is composed by the operator, Exxon-Mobil (40 percent), ChevronTexaco (25 percent), and Petronas (35 percent).

<sup>12</sup> 80 percent are earmarked for social spending; 10 percent for a future generation fund, and 5 percent to the oil-producing region.

10. While an evaluation of the Chad-Cameroon pipeline goes beyond the ambit of this background paper, it seems safe to say that, two years hence, few would see it as the stellar model for reform in the Gulf of Guinea. Its relevance was always limited to other very weak states (such as São Tomé and Príncipe) which do not mind the partial loss of sovereignty for the chance to access oil revenues, but not to Angola, Nigeria and other cash-rich and fairly empowered states, which would never tolerate such degree of foreign intrusion. Furthermore, there were always enough

loopholes to drive a coach and horses through, including those which limited the whole arrangement to direct taxes (leaving out about 30 percent of revenues) and to the initial Doba fields (future oil developments including those being conducted at present are not included). But now it is the World Bank itself, amongst many others, that chastises the despotic rule of President Déby and his clan and the misuse of oil money. The crux of the matter seems to lie in the fact that, even when the *letter* of the law is being violated, the *spirit* of the law has not been accepted by local rulers. In turn, this takes us to the vexatious absence of a reformist constituency amongst Chad's and the Gulf of Guinea region's elites. More generally, there is a growing feeling amongst observers that, reformist tinkering over the past five years notwithstanding, most loudly proclaimed measures, in Chad and throughout the region, are "spasmodic, selective and oversold internationally".<sup>13</sup> The international community has thus far failed to contribute towards either the improvement of local governance or even a change to the cutthroat competitive character of the industry in the region, which the arrival of Asian companies may in fact have deepened.

<sup>13</sup> Michael Peel, "Britain and Nigeria's half-hearted war on corruption", *Financial Times*, 17 October 2005.

11. While the tension between progressive and *realpolitik* agendas means that Western actors in the Gulf of Guinea are ultimately ambivalent about reform, Asian diplomacy and oil company activity in the region are unproblematic in their pursuit of the national interest of China, Malaysia or India. The Chinese economy is showing an unquenchable thirst for oil and Africa is one of its key growth areas, providing an estimated 25 percent of daily imports. China's approach to oil is based on a preference for ownership of resources rather than their acquisition that mirrors "a distrust of international energy markets [and a focus] on direct political and economic action by the government and the state companies".<sup>14</sup> In addition to oil trading activity, three of

<sup>14</sup> "China: Surging oil demand changes energy scene", *Oxford Analytica*, 26 February 2004.

China's oil companies, CNPC, CNOOC and Sinopec, are rapidly expanding across the Gulf of Guinea. In addition, Malaysia's Petronas is now involved in oil exploration in 16 African countries and is an equity partner in Chad and Sudan. Asian companies pay generously, have no governance preconditions for engaging with the Gulf of Guinea, no vocal civil society and shareholders back home criticizing their African partnerships, and are not as concerned as their Western counterparts with their "corporate image".<sup>15</sup> Moreover, they benefit from their governments' unswerving political support and are unlikely to be broken by international transparency demands. They are thus perfectly situated to capture a share of oil activity in the Gulf of Guinea – especially the technically unsophisticated onshore production – should the rapport with Western investors and donors become overly dependent on the need for reforms. These reforms are not welcomed by local elites<sup>16</sup> who see the Asian presence as a future way to stave off foreign (i.e., Western) conditionality.

12. Many analysts, particularly from Europe where there is a precedent for tight collaboration between oil companies and home governments, tend to regard the confluence of Western European, Asian and US interests in the Gulf of Guinea as the recipe for a "Great Game" around scarce oil resources. While there is an element of that in the Asian case insofar as there is great proximity between the strategies of, say, China's oilmen and diplomats, in reality, the "race" is fundamentally of a commercial nature. No "nationalism" hampers pragmatic agreements between the major corporate players whose presence on the ground is very competitive but also frequently enmeshed in operating partnerships. This does not of course mean that there is no role for home governments to play, though this pertains to a wholly different set of tasks.<sup>17</sup> While the American presence in the Gulf of Guinea is spearheaded by the "Houston

<sup>15</sup> Howard W. French, "China in Africa: All Trade, With No Political Baggage", *New York Times*, 8 August 2004.

<sup>16</sup> Already Sonangol, the Angolan national oil company, has opened up a Singapore-based Asia oil trading office and although commercial reasons were pointed out, at least one Angolan senior official referred to the "strictly business" attitude of the Asians as an incentive.

<sup>17</sup> In the French case, the transition took place with the privatization of Elf-Aquitaine and its subsequent merger with TotalFina. The new conglomerate, Total, is the world's fourth private oil company and operates in a manner that is far more akin to that of its Anglo-American competitors than did Elf, altogether a different animal.



<sup>18</sup> Philippe Copinschi, Pierre Noel, and Ricardo Soares de Oliveira, *La politique africaine des compagnies pétrolières américaines* (Paris: IFRI for the Délégation aux Affaires Stratégiques, Ministère de la Défense, 2004).

<sup>19</sup> Assistant secretary of state for Africa, Walter Kansteiner, quoted in “Black Gold”, *The Economist* 24 October 2002.

vision” of profit-seeking oil companies, the Bush Administration has supported their involvement by concocting its own “Washington DC” vision of great US engagement there.<sup>18</sup> This is multilevel, including the full roster from human rights and improved governance to anti-terrorism and military cooperation but, unsurprisingly, it is the latter that has caught up the media’s attention. The involvement of EUCOM in the Gulf of Guinea and speculation about a putative US permanent base in the region is presented as a complex engagement going beyond *realpolitik* to include the fight against rampant disease and the improvement of institutions. Yet there is little doubt that it is oil that has led American policymakers to define the Gulf of Guinea as an area of “national strategic interest”.<sup>19</sup> It remains to be seen whether the US “carrots and sticks” approach to the region will bear fruit, or whether it is the latest of a centuries-old pragmatic commercial engagement between foreigners seeking a valuable commodity and locals willing to sell it that is sadly recurrent in the history of Africa’s Atlantic coast.

### 13. Questions for discussion:

- a) Is the pursuit of energy of supply self-interest compatible with improving governance in the Gulf of Guinea?
- b) Assuming that the oil relationship is presently rewarding for all those involved – companies, importing states, and the elites of oil-producing states, though not for the region’s populations – what are the incentive structures for reconfiguring that relationship in a more development-friendly way? And what would those incentive structures look like, i.e., what actual changes need to be enacted in order to have consuming states, oil-producing states and oil companies think differently about the Gulf of Guinea?



- c) How can reform be successfully implemented in the absence of a meaningful reformist constituency at the domestic level of the oil states?
- d) Assuming that “bad governance” is oftentimes a euphemism for bad government, what would the implications of a committed, pro-poor international stance on the Gulf of Guinea be for relations with local regimes?



# THIRSTY POWERS: THE UNITED STATES, CHINA, AND AFRICA'S ENERGY RESOURCES

*Assis Malaquias*

*Associate Professor of Government,*

*St. Lawrence University, Canton, NY*

## Introduction

The post-Cold War “unipolar moment” is coming to an end. Several important factors – including Europe’s reluctance to follow and China’s growing readiness to challenge American leadership – are having a profound effect on the international system’s power structures. Absent the threats from the defunct Soviet Union, Europe has been able to place itself on an even faster track toward integration. The Europe emerging from this process is sufficiently strong internally and externally to act as a balancer to the global power of the United States as evidenced by the EU’s unwillingness to fully back US efforts in Iraq. But however exasperating Europe’s newfound self-confidence may be for many Americans, the profound ties that bind Europe and the United States will ultimately ensure friendly, even if often competing, relations. The same, however, cannot be anticipated from the more complex and traditionally unharmonious relationship between China and the United States. This relationship is likely to deteriorate as China uses its significant and rapidly growing power to counterbalance global American power and carve a more central position for itself in the world – from which it can extract the international resources required to maintain recent economic growth levels at home – thus enhancing its security. But, given American dependence on the same international

resources – especially oil – China's growing international assertiveness will only heighten America's already serious energy predicament, with important implications for its perceptions of (in)security.

In some ways, US and Chinese notions of energy (in)security coincide, especially in the sense that both countries now regard securing diversified energy supplies as a critical prerequisite for achieving energy security. But the US has a clear advantage in the area of energy security mainly because it was forced to recognize the connection between energy security and multiple energy suppliers much earlier as a direct consequence of the 1973 oil shock. Since then, in addition to its secure supplies in the Western hemisphere, the US has cemented a dominant position in the Middle East and, in the aftermath of the Soviet Union's collapse, is now a major player in the oil fields of Central Asia and the Caspian Sea region. The US has also retained an important position in Africa's energy sector. Indeed, for much of the twentieth century, Western interests – mainly American – had privileged access to the continent's oil and other natural resources. However, the beginning of the new century has coincided with a renewed Chinese determination to establish a strategic foothold in Africa's vibrant energy sector – transforming the continent into a potentially critical arena for Sino-American competition. China's determination to challenge American oil interests in Africa is driven not only by its own energy predicament – a consequence of rapid economic growth – but also by the realization that this is a region where its oil diplomacy has a real chance of success. But given the US' increasingly untenable energy security predicament and Africa's importance as a supplier of energy for the American market, China's attempt to quench its own growing energy thirst in Africa will hardly be welcomed by the US.

## **Global thirst**

Energy is indispensable to modern human existence. Unsurprisingly, therefore, the energy sector constitutes one of the most important areas of global economic activity. Indeed, energy has powered and sustained much of the spectacular levels of growth experienced by the industrialized North during the twentieth century, especially in the Post-WW II era. Thus, energy consumption has grown dramatically since the 1950s – from about 10 million barrels a day to nearly 80 million. Given the development trajectory of both industrial and industrializing countries, energy consumption levels are expected to continue their spectacular growth into the foreseeable future. Problematically, however, as societies achieve higher levels of growth, they develop increasingly high levels of energy dependency. Virtually all industrial countries consume more energy than they produce. The smooth functioning of their economies, in particular, is contingent upon the availability of plentiful cheap energy.

The US is the single largest energy market in the world and its demand for oil is projected to rise into the foreseeable future. Problematically, as far as its energy security situation is concerned, this growing demand will continue to be satisfied mainly by foreign suppliers as has been the case since the US became a net importer of oil in the late 1940s. By 1973, when the first oil shock rocked the global economy, the US imported about 36% of its petroleum needs. The current level is 55%, a figure that is expected to rise to 70% in 20 years. Expectedly, to continue meeting its energy needs, the US is aggressively seeking ways to achieve increased production around the world.

Mimicking the experience of industrialized countries, China's economic development is being fueled by oil. It already accounts for 40% of global demand for oil over the past four years and, given China's relative size, its industrialization will

consume significant quantities of the available worldwide supply of oil. According to the US Energy Information Administration (EIA) projections, total world oil production – “reference case” – will grow from 76.6 million barrels per day (b/d) in 2002 to 113.2 million b/d in 2025. Under “high oil price” condition, production will grow from 76.6 million b/d in 2002 to 102.4 million b/d in 2025. Under “low oil price” conditions, production will grow from 76.6 million b/d in 2002 to 126.6 million b/d in 2025.

Oil consumption is also expected to register an even more significant growth. Under the EIA’s “reference case,” between 2002 and 2025, total world oil consumption is expected to grow from 78.2 million b/d to 119.2 million b/d – an annualized growth rate of 1.9%. In this scenario, US consumption would grow from 19.7 million b/d to 27.3 million b/d, representing an annualized increase of 1.4% while China’s consumption would increase from 5.2 million b/d to 14.2 million b/d, an annualized increase of 4.5%. Under a “high economic growth case,” total world oil consumption is expected to grow from 78.2 million b/d in 2002 to 132.3 million b/d in 2025 reflecting an annual percentage change of 2.3%. Under this scenario, US would increase from 19.7 million b/d to 30 million b/d, an annualized change of 1.8%. China’s consumption would grow from 5.2 million b/d to 16.1 million b/d, an annual percentage change of 5.1%. Under a “low economic growth case,” total world oil consumption is expected to grow from 78.2 million b/d in 2002 to 107.7 million b/d in 2025 reflecting an annual percentage change of 1.4%. Under this scenario, US would increase from 19.7 million b/d to 25.9 million b/d, an annualized change of 1.8%. China consumption would grow from 5.2 million b/d to 12.5 million b/d, an annual percentage change of 3.9 % (International Energy Outlook 2005, Report #: DOE/EIA-0484(2005), July 2005, Table B4).

Without abundant supplies of energy, even the most advanced industrial economies cannot sustain socially acceptable levels of economic growth and social welfare. This reality was first bluntly exposed by oil shocks of the 1970s which reverberated throughout the global economy and exposed the energy vulnerability of modern societies. Since the 1970s, then, most industrial countries – as well as those with such aspirations – have regarded energy security as a vital requirement to sustain economic growth and thus ensure their ability to maintain/deliver the quality of life expected/demanded by their citizens. Therefore, they have all sought to secure reliable energy supplies. The result has been a high stakes global competition to control energy sources, especially oil. As this intensifies as result of ever increasing domestic demands, the potential for discord among key consuming nations rises in tandem.

### **Energy (in)security and global discord**

The field of energy security that evolved over the years as a result of the global competition over energy resources now focuses mainly on the effects of supply disruptions on the global political economy. Since the 1970s – in the aftermath of the 1973 and 1979 oil shocks – the energy security preoccupation for most countries has centered on ways to manage, and if at all possible avoid, the consequences of oil shocks produced by world events. The search for energy security has increased in relevance because today, even more so than in the 1970s, there are high levels of global dependence on oil as a critical commodity for economic growth. Moreover, there is a relatively small group of oil exporting states – many of whom are situated in chronically unstable regions of the world.

Established industrial powers like the US are willing to continue devoting considerable military, politic, diplomatic and economic resources to retain control over energy resources in far-flung parts of the world. But they are no longer alone in this endeavor. Increasingly, Asian states – especially China and India – are willing to devote just as many resources to secure sufficient energy supplies to sustain their fast growing and very thirsty economies and thus meet the social demands of large populations that have come to expect some of the same fruits of industrialization currently afforded to their Western counterparts. Problematically, there is evidence to suggest that despite massive investments, the global supply of energy is not growing fast enough to satisfy the energy needs of the United States and fast-growing Asian economies. For example, China's oil consumption is projected to increase by 156% between 2001 and 2025 while India's is expected to jump by 152%.

Driven by high demand in the US, China, and India, global energy consumption is expected to grow by more than 50% in the first quarter of this century – from an estimated 404 quadrillion British thermal units (BTUs) per year to 623 BTUs per year! Oil and natural gas are expected to be in particularly high demand. By 2025, global oil consumption is projected to rise 57%, from 157 to 245 quadrillion BTUs, while gas consumption is projected to have a 68% growth rate, from 93 to 157 quadrillion BTUs.

It is very unlikely, even taking into account the massive investments in the energy sector around the world, that the oil and gas industry will be able to produce and deliver sufficient energy to meet global demands. The ensuing shortages, coupled with concomitant rising energy prices, will place unbearable pressure on industrial(izing) societies for whom oil is indispensable to sustain economic development. Faced with



the real possibility of economic seizures – and to prevent such traumas from affecting the body politic – powerful states are expected to use a variety of power resources to ensure uninterrupted flows of energy into their respective countries. But global energy supplies cannot meet growing demands indefinitely. Given this cold reality of limited global supplies, discord and confrontation between countries over energy is a real possibility. In other words, energy will occupy an increasingly central role in most states' national security calculus with important implications for how those same states operate on the world stage.

It is reasonable to expect that, as Western industrialized countries before them, Asian countries – especially China – will continue to adjust their global diplomatic, strategic, and trading outlook to adequately respond to their growing energy import requirements. Specifically, to ensure energy security, China will relentlessly pursue closer economic and political ties with major oil-producing countries, including African oil states. China's new global outlook, however, is bound to eventually collide with important American security interests. On the one hand, China is set to become an important U.S. competitor in the global energy market. Moreover, as discussed below, China's particularly pressing energy predicament may force it to employ unorthodox strategies – including political, diplomatic, financial, and military aid – to secure reliable oil supplies. Given their internal instability and often problematic international posture, the influx of Chinese money and weapons into African states as well as China's readiness to shield them from international pressure presents a complex challenges to American policy in the region – with potentially negative consequences for US-China relations.

### Energy security: similar approaches, clashing outcomes

Dependence on foreign oil supplies will continue to affect US international relations in important ways as it seeks to achieve national energy security. In this context, an issue even more important than “energy dependence” is vulnerability to oil supply disruptions. It is to minimize such vulnerability that the US has sought to diversify its supply sources of energy. From this perspective, the more producing areas there are around the world, the better because this is an effective way to achieve energy security – i.e. sustainable, reliable supplies of oil at relatively cheap prices. To ensure energy security, the US will continue to expand and diversify its sources of energy through increased investment in exploration and development around the world, especially in Russia, Central Asia and the Caspian region, and Africa.

China is destined to become the world’s next superpower in the next few decades, at least economically, in part due to its impressive growth rates over the past quarter of a century. After running into several historic dead-ends, China finally found its stride in the post-Mao era. Since then, its economic growth has been impressive. China’s spectacular economic growth in the post-Mao era has required a steadily growing supply of oil. China has quickly become the world’s second largest consumer of energy after the US and consumption is expected to continue rising in tandem with the demands of a wealthier society and an expanding economy. The IEA projections clearly indicate that China will continue to be the thirstiest of all major players in the global energy market. Thus, at least in one dimension, energy, China already is a major global power. Unsurprisingly, therefore, its energy security calculus is very similar to that of the US.

In the process of achieving significant economic progress, China has not only gone from oil exporter to importer, its

appetite for foreign oil is projected to continue rising into the foreseeable future. Several factors indicating that China's imported energy needs will continue to grow. First, there is a rising demand for consumer goods like cars, fridges and AC units driven by the raised expectations of more than a billion individuals who now regard the prospects of significant improvement in their material conditions as a real possibility due to their country's recent economic performance. Second, to sustain economic growth, the state is planning to undertake several ambitious public works projects including the building of one of the world's most extensive highway infrastructures to accommodate increasing automobile use. Third, China is a very inefficient user of energy: to generate every US\$1 of GDP, China uses three times or more as much energy as the global average, 4.7 times higher than in the US, 7.7 times higher than in Germany and 11.5 times higher than in Japan.

Given the unique nature of China's political economy – a relatively open and dynamic economic sector coexisting with a mostly closed single-party political system – the legitimacy and longevity of the regime hinges on its ability to ensure continuing robust economic growth to satisfy rising popular expectations for material comfort. Given China's modest energy resource endowment, however, it has little choice but to become a major player in the global energy sector. It can ill afford to allow global energy disruptions – both in terms of problematic supplies or high prices – to threaten its economic growth trajectory.

This growth-security nexus is the main rationale for China's aggressive search for oil-producing partners and assets around the world to help it meet long-term energy requirements. Thus, much like other countries facing the energy vulnerabilities produced by industrialization, China has sought to diversify its supply sources by aggressively investing in upstream oil activities around the world. Until recently, China attempted to resolve its energy

security predicaments by focusing on the Middle East – especially Iraq. This partly explains the cordial relationship Beijing cultivated over a long period with Saddam Hussein's regime. But the Iraq war forced a fundamental revision of China's approach to diversifying its energy supplies. Now, the US not only had a strong presence in Saudi Arabia, it also had a commanding presence in Iraq. Thus, within a region containing two-thirds of the world's known oil, only Iran remained outside America's orbit and was therefore susceptible to China's oil courtship.

The privileged position of the US in the global energy market notwithstanding, China's growing appetite for global oil is such that it forces the thirsty dragon to take greater risks on the world stage to secure and protect stable supplies. Besides, given its growing economic and military might, China is increasingly capable – both financially and militarily – to develop mutually beneficial relationships with global oil suppliers. Perceiving energy security within a global zero-sum framework – and, therefore seeing US influence in the Middle East as negatively impacting its ability to secure reliable supplies of oil from the region, especially in the event of global turbulence – China has intensified its oil diplomacy efforts with a view to developing better ties with oil-rich countries around the world. But, as far as the US is concerned, therein lies the security predicament: a more aggressive Chinese search for presence in the global energy sector – in Russia, Iran, Central Asia and the Caspian Sea region, but also in Africa – coupled with China's growing significance in several other global sectors, including economic and military, seriously destabilizes the post-Cold War global power structure hitherto dominated by the US. China may be willing to offer both money and weapons to secure oil supplies. Since China can offer both conventional and non-conventional weapons, the prospect of weapons proliferation – especially in places like the Middle East and Africa – where

the US also has vital security interests, can potentially add several layers of complications to US-China relations.

Under stable global conditions, cooperation between China and the US is in their mutual interest despite long-standing irritants like Taiwan, trade, and human rights. But, as indicated above, American and Chinese thirst for oil will have a potentially destabilizing effect in their relationship as both energy giants scour for diversified supplies to keep their economies humming. Thus far, the US has been able to maintain a dominant position in the global energy market – a situation that will be enhanced when Iraq stabilizes and reestablishes its position as a significant player in this market. But this intervention has also helped cement the Chinese view that the US seeks a complete domination of the Middle East as a way to control much of the world's oil resources. Thus, even if unwittingly, the US would be effectively heightening China's perceptions of energy insecurity. China will ultimately be forced to challenge American dominance in the Middle East because this region's holds most of global oil reserves. It is likely to do so by intervening more directly and forging stronger economic, political, and military ties with states in the region. In many respects, a foretaste of China's strategy to achieve energy security is already taking place in Africa.

### **Africa's geostrategic relevance**

Africa's rich oil fields and the prospects for more discoveries have transformed it into an important player in global oil production. Africa holds approximately 8% of the world's oil reserves and 11% of world oil production. Africa's oil production will continue to rise at an average rate of 6% per year and is expected to reach over seven million barrels per day by 2007 and eight million by 2010. Evidence of Africa's importance within the global energy

markets come from several sources including recent large deep-water oil discoveries in Angola, Nigeria, and Equatorial Guinea. The waters around São Tomé and Príncipe are believed to hold about two billion barrels of oil reserves and strong interest from international oil companies suggests this tiny archipelago will join a growing group of African oil producers. There have also been important new offshore developments. With the opening of the Chad-Cameroon pipeline in July 2003, an estimated billion barrels of Chad's oil reserves can now find their way to the global market. Oil has been discovered in Niger. It is unsurprising, therefore, that Africa is now looked upon as a key region for major oil importers seeking to diversify imports and thus achieve greater energy security.

Despite the major political and economic challenges confronting the region, international oil companies have continued to invest massive amounts of capital in further exploration and development of Africa's oil fields for a variety of reasons. First, foreign investors are attracted by very competitive terms and conditions offered by African governments. Second, since much of the oil is explored offshore, it has the advantage of being easily loaded and moved anywhere by ship. Also, being offshore, African oil is located far away from the onshore sites of disorder. Third, the proximity to the American market and the fact that African oil tends to be particularly suited for American refineries because of its high quality and low sulfur provides an added incentive, especially for U.S. investors.

### *The US-Africa energy connection*

African countries currently supply about 15% of US oil imports. African oil production has risen constantly over the last few years. Nigeria produces 2.12 million b/d and exports 1.85 million b/d (621,000 b/d to the US, making it the US' fifth largest supplier). Much of Nigeria's crude oil production – about 65% – is light

and sweet. This makes it particularly suited for American refineries because it yields high volumes of gasoline. Nigeria has a bright energy outlook and is expected to significantly increase its crude oil production in the next few years as recent deep-water discoveries come on stream. Angola produces 900,000 b/d and exports 866,000 b/d (332,000 b/d to the US, making it the US' ninth largest supplier, and third largest non-OPEC supplier outside of the Western Hemisphere). Angola also has a very promising future energy outlook, especially as oil begins to flow from large fields in the Kwanza Basin south of Cabinda beginning in 2007. Cameroon, Chad, Equatorial Guinea and Gabon export approximately 500,000 b/d in aggregate (221,000 b/d to the US).

### *The China-Africa energy connection*

#### *Contexts*

Since the end of the Cold War, the US has sought to help African states break away from the vicious cycles of violence and instability by focusing on "good governance." African states have reluctantly accepted American prescriptions mainly because no viable alternatives existed. Now, increasingly, African countries are developing better relations with China partly because China is not perceived as having "imperialist" designs. Also, Africans' historical encounters – particularly within the context of their anti-colonial struggle against Western powers – have been mainly positive. In other words, China's presence in Africa is not new, dating back to its support for anti-colonial struggles in the 1960s. However, its presence was not felt during the Cold War as the US and the former Soviet Union turned the continent into one of various global battlegrounds. Now, it has reemerged on the scene when Africans most need a powerful global ally that can provide economic and security aid while also buying Africa's energy. It reemerges then as an important ally of the African oil states as a counter-balancer to the power and influ-

ence of the US – a situation that most African countries were forced to accept in the wake of the Soviet Union's collapse. Thirdly, China shares with Africa a distaste for the political, socio-economic, and moral values of the West and a resentment for Western penchant to impose such values, through such notions as “good governance” or “human rights,” upon non-Western societies including African and Asian. China, then, is unlikely to adopt an attitude – for example, demanding greater accountability and transparency in the management of oil revenues – that can be construed by African states as interference in their internal affairs.

Beyond the economic aspect of the growing relationship, China's growing presence in Africa has important political consequences as well, especially as far as democratization and transparency are concerned. Simply put, unlike the US, China is not inclined to use its growing economic presence as leverage to push for democratic reform and transparency in the African oil states. Instead, the opposite is more likely. The increase revenues resulting from China's thirst for African oil can make these states all but immune to American pressures in the areas of democratic development, including transparency in the management of their oil revenues. In other words, China is likely to ensure the longevity of the rentier state in Africa.

### *Mutual benefits*

For China, Africa has also become an important area in the global energy scene. China currently derives a quarter of its oil imports from Africa, with oil interests in Algeria, Angola, Chad and Sudan and increasing stakes in Equatorial Guinea, Gabon, Nigeria, and even Chad – a country that has diplomatic relations with Taiwan. Obviously, even the “One China” principle that has hitherto guided much of Beijing's foreign relations can be subordinated to the more pressing quest to secure energy



resources in Africa. Chinese firms are becoming increasingly involved in the Nigerian oil sector. In December 2004, Sinopec and NNPC signed an agreement to develop two offshore blocks in the Niger Delta – Oil Mining Lease (OML) 64 and 66 – with production expected to start in late 2005. The OML grants exclusive rights to explore and produce oil within a 500 square mile area for 20 years. Of the five exploration wells drilled in OML 64, one encountered hydrocarbons; twelve of 16 wells drilled in OML 66 encountered hydrocarbons.

Although Nigeria is Africa's most important oil state, China has thus far focused mainly on two other African countries: Sudan and Angola. China first successfully established an oil outpost in Sudan in 1995 when its National Petroleum Corporation established oil exploration rights there. This presence grew when, in 1997, the US imposed comprehensive economic, trade, and financial sanctions against the Sudan. China quickly filled the vacuum. Sudan – internally ravaged by decades of civil war and externally isolated due to the extremist leaning of its military rulers but whose total oil reserves are estimated at five billion barrels – was highly attractive for China. Chinese investment and technical expertise played an important role in establishing Sudan's oil industry which began producing oil in 1999. Sudan currently produces about 500,000 b/d and expects to increase output to 750,000 by 2006. China National Petroleum is the largest shareholder in the consortium of international oil companies controlling much of Sudan's energy sector. More than half of Sudan's oil exports go to China, accounting for five percent of China's total oil imports. China has also become the biggest investor in Sudan's \$15 billion 932-mile oil pipeline to Port Sudan on the Red Sea where China is also building a tanker terminal. Chinese presence in Sudan is likely to increase even further as a result of Sudan's international isolation, partly the result of the conflict in the Darfur region. As Western compa-

nies come under pressure to disengage, greater opportunities for further penetration are opened to Chinese companies.

For both China and Sudan, this is an excellent relationship. China has a reliable supply of oil. For Sudan – a country whose relations with most Western countries is difficult, to say the least – support from China may represent the difference between regime survival and collapse. While investments in the oil sector provide the regime with a vital financial lifeline, political and diplomatic support from China in international organizations has been critical to stave off even greater international isolation. China's position in the UN Security Council shielded the Sudanese government from serious sanctions in connection with alleged genocide in Darfur. Beyond the immediate benefits for China and Sudan, there is a broader context for closer relations between the two countries and, indeed, between China and Africa. This broader context is fed by the important perception that since China decidedly avoids judging other countries by its cultural standard, it is a more reliable ally of developing countries than Western countries. Critically for oil-rich developing countries in Africa like Sudan, Angola, and Nigeria, China is also willing to provide security assistance – including the sale of weapons – as part of the process to develop special ties with those countries. Equally critical, it will not interfere in the internal affairs of the countries in which it conducts businesses even when, as in the case of Sudan, what the US describes as “genocide” is taking place. Energy security – for China, then, more than for other states – overrides most other concerns. For the US, this Chinese posture is a highly problematic.

As in Sudan, China has developed an important presence in Angola which is set to become even more significant as it wins future exploration rights in Angola's huge offshore deposits. China's growing influence in Angola's oil sector has been facilitated by a series of soft loans – without political conditions

attached – including the recent agreement whereby 10,000 bpd of crude oil was tied to a US\$2 billion loan to be repaid over 17 years at 1.5% interest. These are much better terms than Angola could ever hope to secure from Western sources. This loan, part of a larger aid package, represents a significant departure from the traditional way Angola has engaged external players – i.e. mostly through deals involving production-sharing agreements (PSAs), market contracts or international finance agreements. Obviously, the financial profit motive was not the main driving force behind the Chinese deal. Rather, China's main objective was to establish itself as a major player in Angola's energy sector. Now, China's presence has also been enhanced through a partnership between Sonangol and Sinopec to operate Block 3/05 (formerly Block 3/80) whose operatorship was recently transferred from Total to Sonangol. This new partnership is also set to become a major player in the relinquished parts of Blocks 15, 17, and 18 currently operated by Exxon, Total, and BP as well as in future concession rounds, particularly for 23 blocks in the onshore Kwanza Basin onshore area.

China's renewed interest in Africa demonstrates that, given its pressing energy needs, it is not averse to investing in areas notable for their instability. Its main concern – much like that of the US – is diversification of energy supplies as a way to ensure that it is able to meet growing energy needs for the next crucial decades of economic transformation into a mature industrial economy. It is this unique reality of transition that makes China's energy security calculation even more complex than that facing more mature industrial countries like the US because, in important respects, China is more vulnerable to the vagaries of global energy dynamics. To overcome this vulnerability, China will spare no effort in establishing a more influential position within the international political economy of energy resources, with important global security and political implications.

## China's aggressive oil diplomacy: security and political implications

China's growing global stature, reflected in its ability to conduct aggressive oil diplomacy, raises important security concerns for the US. As far as Africa is concerned, it challenges the privileged post-Cold War role of the US as a dominant, even if aloof, player in the continental security complex. In the immediate post-Cold War era, as the only remaining global superpower, the US could affect the security of individual regimes and, when it also suited its interests, dealt with broader issues like weapons proliferation, regional conflicts, and terrorism. Now, worryingly, China's presence in Africa can alter the security complex both by taking sides with important players within that complex but also by affecting the dynamics of the complex through the transfer of sophisticated weapons into the continental arena. Since many of the oil-rich continental payers are internally insecure – even to the point of being unable to secure the very oil facilities that provide them with immense riches and geostrategic relevance<sup>1</sup> – they are inclined to demand from China both money and weapons for their oil. This is an important concern for the US – within the global security context conditioned by the war on terrorism – due to the danger that portions of oil revenues and some of the weapons may find their way into the hands of terrorists with global connections.

Politically, China's reemergence on the African scene reduces the ability of the US to influence the political development trajectory of African countries. Bluntly, these countries – especially oil-rich states – can now choose not to acquiesce to American demands or prescription from American-dominated international organization regarding governance and other domestic political matters.

Admittedly, even with significant oil revenues, the development of most African states is far from assured mainly because

<sup>1</sup> Nigeria, for example, loses several thousand barrels of oil per day to “illegal oil bunkering.”

they have thus far been unable to find effective mechanisms to manage their revenues. In fact, much like the other resource-rich states on the continent – with the notable exception of Botswana – oil states have been unable to avoid the “resource curse.” Oil wealth has helped to produce peculiar problems in countries like Nigeria and Angola – Africa’s top oil producing countries that have become internationally infamous for high levels of corruption and low levels of human development. Governments in these countries tend to focus almost exclusively on the wealth-generating oil sector while neglecting other economic sectors like agriculture and manufacturing. Since the oil sector is generally very capital intensive, it plays a minor role in employment creation. Expectedly, therefore, the massive investments in the oil sector and the significant revenues they produce have had little impact in decreasing high unemployment rates. Furthermore, the enclave nature of the oil sector tends to widen already large income disparities because oil revenues do not naturally flow into other economic sectors and can be easily and illicitly captured by governing elites who can then afford to engage in obscene displays of wealth while the rest of country stagnates and the population lives in penury.

Like a malignant cancer, the corruptive practices in institutionally weak countries on the receiving end of vast quantities of oil revenues tend to seriously and permanently corrode society inasmuch as most of its members develop a sense of entitlement to that wealth. Thus, whenever citizens have an opportunity to come into contact with wealth or wealth generating activities, they feel entitled to help themselves – they all want to be rich by appropriating what they consider to be their share of the billions of dollars in oil revenues that flow into the country and never seem to reach beyond a small portion of well-connected individuals. Thus, ultimately, all citizens become

potential thieves with catastrophic consequences for stability – political, social, economic, and legal – as the bases for interpersonal interaction are irremediably broken. Problematically, instead of fostering development, resource-wealth has been an important factor in the political instability, military conflict, social dislocation, and economic degradation that have characterized much of post-colonial Africa.

The US has recognized the connection between corruption and instability in oil-rich African countries and how instability in one country can negatively affect regional security dynamics. Mismanagement of oil revenues and the corruption it feeds can seriously compromise the integrity of already brittle states and cause them to “fall apart” with potentially negative consequences for US energy security. For the US, the strategic calculus is straightforward. These countries’ political stability and economic development is in America’s best interest because it ensures unimpeded flow of oil into the US. Therefore, the US has sought to assist key African countries in finding ways to achieve “good governance” and sustainable development. This is an attempt to remove the economic and political conditions that trigger conflicts which can not only affect the stability of oil supplies into the U.S. but also complicate American security more broadly.

The US can influence events in countries like Nigeria and Angola, for example, partly because they are increasingly dependent on the US as a source of investments and as a key export destination for their oil. In addition, given the external dimensions of their colossal development challenges – large external debts that regularly need to be renegotiated, deficient access to trade financing, problematic access to Western banks and capital markets – the US has sought to use its position of influence within the global political economy, especially in the International Financial Institutions (IFIs), as leverage to affect change in these countries and place them on a path toward political change, i.e.

democratic reform and financial transparency, and broad-based economic development.

Beyond their external dependence, many of the African oil states are internally unstable. For example, both Nigeria and Angola face lingering low-intensity conflict in their oil producing regions (the Niger delta and Cabinda, respectively). Equatorial Guinea and São Tomé & Príncipe recently experienced coup attempts. But with China on the scene, African states can look East for money and weapons.

## **Conclusion**

China's reemergence as an important player in Africa poses important challenges for the US with implications for the nature of international relations in the 21<sup>st</sup> century. Since the oil shocks of the 1970s and the redefinition of energy security in terms of diversification of suppliers, Africa's importance within the US global energy strategy has steadily grown. Consequently, the US has sought to cultivate strong ties with oil-rich African countries even when, as in the case of Angola during the Cold War, purely ideological rationales would have dictated otherwise. During the post-Cold War period, the US has been able to consolidate its presence in Africa's energy sector mainly through massive infusions of investment capital but also, indirectly, via the international institutions it dominates. The absence of a global competitor in the latter period facilitated this consolidation process. With China on the scene, America's privileged position on the African oil patch is no longer as secure as it once was.

China's aggressive oil diplomacy is yielding important results because the new global energy superpower has much to offer and African countries are highly receptive. From an economic

and financial perspective, China is an attractive partner with the ability to provide various types of assistance on very affordable terms for struggling African states. Politically, it can shield African states from negative international repercussions for what Western countries consider unacceptable behavior. China can also help African countries deal with security issues through weapons transfers. Finally and increasingly importantly, China can counterbalance the cultural onslaught from the West. Bluntly, China is perceived in Africa in more benign terms than the US. Consequently and notwithstanding the well-established American presence in Africa's oil sector, China has already been able to make important inroads and its future prospects seem very bright.

Ultimately, this will force a recalibration of American policy towards Africa, to secure vital energy supplies, and towards China, to stave off its penetration into what the US has traditionally considered its turf. Given China's growing energy thirst and its perceptions that the global competition for oil involves zero-sum outcomes, the likelihood of it backing down is very low. The stage, then, is set for a colossal tug-of-war between the US and China over Africa's oil resources. While the dynamics of this contest of strength will reverberate through the continent and help shape its future position within the international political economy, its outcome will help to reconfigure global power relations.



PORTUGAL,  
OS ESTADOS UNIDOS  
E A ÁFRICA AUSTRAL



## O Conceito Estratégico do Atlântico Sul

•

*Strategic Value  
of the Southern Atlantic*



# COSTA DO MARFIM: UM CASO DE AMEAÇA À ESTABILIDADE REGIONAL E À SEGURANÇA INTERNACIONAL

*António Monteiro*

*Embaixador, Alto Representante do Secretário-Geral da ONU  
para as Eleições na Costa do Marfim*

## 1. A crise

Durante muitos anos a Costa do Marfim foi considerada um caso de sucesso da transição do período colonial para a independência. A maturidade de que deu provas parecia justificar os “ventos da vitória” que assolaram África a partir dos finais dos anos 50. Tido como a “jóia da coroa” entre as ex-colónias francesas, o país conheceu um longo período de estabilidade política e de progresso económico, unanimemente considerados como resultado do exercício de um poder inteligente e integrador por parte do Presidente Houphouët-Boigny. Arreigado a um bom relacionamento com a França e defensor dos valores do mundo ocidental numa época em que as teses revolucionárias estavam mais na moda, o “Velho” Presidente, como carinhosamente era conhecido, conseguiu até à sua morte, a 7 de Dezembro de 1993, manter a unidade nacional e a harmonia no relacionamento regional, que lhe deram, a si e ao país, um papel de liderança indiscutível na África Ocidental.

A sua sucessão, se bem que reconhecidamente pouco preparada, desenrolou-se com um mínimo de turbulência. O quadro institucional foi respeitado e nem a controvérsia gerada em torno das primeiras eleições presidenciais após a morte do Pai Fundador, em 1995, deixava entrever que o país, apesar

das aparências, estava a ser minado por clivagens que poderiam levar, a prazo, a uma ruptura. O golpe de estado militar ocorrido no Natal de 1999 foi, por isso, recebido com uma enorme surpresa. De tal forma que se pensou, tanto externa como internamente, tratar-se de um mero acidente de percurso. Com efeito, o golpe aparecia como uma reinvidicação corporativa e a tentativa de afirmação de uma instituição, a militar, a quem fora desde a independência deliberadamente dado um papel secundário. Receoso do que se passava em numerosos países africanos, o Presidente Houphouët-Boigny procurou sempre manter as Forças Armadas em clara subordinação ao poder político e à sociedade civil. A situação não se alterou substancialmente com o novo Presidente, Konan Bédié, e o golpe foi visto, sobretudo, como uma prova da sua incapacidade de responder aos desafios económicos e sociais com a mesma habilidade do seu predecessor. Como elemento tranquilizador quanto ao futuro do país aparecia também o facto de o chefe do golpe de estado, General Robert Guei, ter mantido a data prevista para as eleições presidenciais de 2000. Estava-se, afinal, perante um breve interregno e o país parecia preparado para um regresso à normalidade institucional.

As eleições de 2000 foram, no entanto, tudo menos pacíficas. O único líder da oposição que ousara defrontar Houphouët-Boigny, o socialista Laurent Gbagbo, foi o candidato mais forte contra o próprio General Guei, que entretanto afastara, com a conivência do Presidente do Supremo Tribunal, todos os outros concorrentes credíveis. Ao anúncio da vitória do General Guei, Gbagbo respondeu com uma enorme mobilização de massas clamando contra a fraude, sendo depois reconfortado com a decisão da Comissão Eleitoral Independente que acabou por lhe atribuir a vitória.

O acto eleitoral decorrera sem observadores internacionais, que, tal como em 1995, haviam denunciado, antes de abandonar

o país, o carácter anti-democrático da organização do escrutínio. A taxa de participação foi também ínfima, com muitos eleitores desmobilizados pelo facto de, pela segunda vez, ter sido eliminando da competição eleitoral o último Primeiro-Ministro da era de Houphouët-Boigny, Alassane Ouattara, economista considerado e líder da comunidade muçulmana, largamente maioritária no norte do país, mas também muito influente noutras zonas graças ao seu poder económico. A aceitação de Laurent Gbagbo como Presidente foi, assim, posta em dúvida por importantes sectores do país. Os dois actos eleitorais que se seguiram (eleições legislativas e municipais) não foram suficientes para normalizar a situação, tal como falharam várias tentativas de reconciliação nacional.

Foi, por isso, com menor surpresa, mas com grande inquietação, que, em 19 Setembro de 2002, o país se deu conta de um novo golpe de estado, desta vez bem mais sangrento e de consequências duradouras. Na realidade, mais do que um golpe tratou-se de uma verdadeira rebelião de uma parte das Forças Armadas, com o apoio de vários sectores da sociedade civil do país e, eventualmente, de tropas recrutadas em países vizinhos. Os rebeldes não conseguiram conquistar a capital económica, Abidjan, em grande parte devido à intervenção militar da França que, ao contrário do que acontecera em 1999, se viu obrigada a agir, sobretudo para protecção da sua então ainda importante comunidade residente no país. Os rebeldes, contudo, conseguiram impor a lei em todo o norte, instalando a “capital” na segunda cidade do país, Bouaké. Tropas francesas e posteriormente da CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental) constituíram de imediato uma espécie de força de interposição entre os dois exércitos. A guerra propriamente dita durou 29 dias e desde então o país tem vivido numa situação de ausência de conflitos militares relevantes, com uma única e decisiva excepção em Novembro do ano passado.

## 2. Causas

Como se chegou a esta situação, para muitos inesperada?

- a) Por um lado, o caso da Costa do Marfim não se afasta de outros em África. Também nele estão em causa modelos artificialmente impostos ao continente pelos colonizadores, num curto espaço de tempo. As fronteiras, indiscriminadamente traçadas pelas potências europeias na conferência de Berlim de 1885, mantiveram-se fundamentalmente inalteradas nos Estados que a era das independências acolheu. Os novos países estavam fora da tradição africana e de forma alguma correspondiam à ideia de Nação, englobando diferentes etnias, cujas divisões haviam sido muitas vezes exploradas e alimentadas pelo domínio colonial. As instituições herdadas pelos novos países copiavam em geral as das antigas potências coloniais e foram rapidamente adaptadas pelos regimes de partido único. Na realidade, o poder nesses países ficou nas mãos dos respectivos Presidentes que, de forma mais paternalista ou ditatorial, o exerceram com a protecção e o apoio dos antigos dominadores ou de um ou outro dos Blocos em que a guerra fria dividiu o mundo. Durante cerca de três décadas este modelo sobreviveu em todo o continente, consubstanciando o que Christian Bouquet classifica de “Estado neo-patrimonial”<sup>1</sup>: um modo de regulação socio-político baseado na redistribuição com vista a fidelizar os apoiantes e a comprar eventuais opositores. A queda eminente do bloco Soviético, nos finais dos anos 80, facilitou a expansão em África da abertura a valores democráticos e ao multipartidarismo. De novo, estávamos perante conceitos importados, defendidos apenas pelas escassas elites entretanto criadas nos diversos países ou por opositores exilados. Mas para a maioria das populações essas ideias pouca tradução prática tinham de imediato e muitos dos regimes mais auto-

<sup>1</sup> Christian Bouquet: “Géopolitique de la Côte d’Ivoire”. Armand Colin, Paris, 2005.

cráticos limitaram-se a aceitar o desafio como uma manobra de pura fachada.

A aceitação dos valores ocidentais foi, muitas vezes, acompanhada por medidas económicas saneadoras, impostas pelas instituições financeiras internacionais e pelos países doadores. Sucederam-se os programas de reajustamento estrutural, baseados em regras únicas, por vezes dificilmente compreensíveis. As consequências foram dramáticas em muitos casos (a Costa do Marfim não fugiu a elas, sobretudo a partir de 1990). As tensões sociais acentuaram-se. A dívida externa conheceu um peso crescente. A impreparação das classes dirigentes levou a derivas dramáticas na governação. Muitas das medidas oficialmente aceites acabaram, por isso, por ser inexequíveis. Estes factores negativos foram acentuando o carácter de parente pobre ou indigente da África na cena internacional e a vulgarização das teses “afro-pessimistas” teve naturais reflexos negativos na auto-estima dos africanos.

- b) Não escapando a muitos destes condicionalismos e tendo de enfrentar períodos de baixa cotização dos produtos agrícolas que constituem a sua principal fonte de riqueza, a Costa de Marfim debateu-se também com uma questão específica: a da “identidade” nacional. Antes, e sobretudo, depois da independência, o país, escassamente populado, beneficiou largamente da emigração de trabalhadores dos países vizinhos que alimentou o “boom” económico da Costa do Marfim. A presença estrangeira tem-se mantido à volta dos 25 por cento do total da população nas últimas décadas e muitos dados apontam para que 50 por cento dos seus 17 ou 18 milhões sejam de origem estrangeira. Houphouët-Boigny abordou esta questão sempre com extrema prudência e pragmatismo. Tanto do ponto de vista político como económico interessou-lhe alimentar uma visão integradora, à maneira do “melting pot” americano que ele admirava. Mas as dificuldades económicas e políticas que

acompanharam a sua sucessão mudaram o padrão de convivência no país. A propriedade das terras e o acesso às fontes de riqueza passaram a ser considerados como prioritariamente destinados aos “filhos autênticos” do país. O conceito de “estranheiro” serviu, politicamente, como pretexto para afastar a elegibilidade de um candidato perigoso com era Alassane Ouattara. A defesa da “ivoirité”, uma doutrina restritiva e abusiva da qualidade de cidadão nacional, levou a um confronto directo entre o Governo e largas camadas da população que se haviam habituado a ver na Costa do Marfim o país da livre circulação e da igualdade de direitos, sobretudo para os nacionais dos países que integram a CEDEAO. O conflito rapidamente degenerou numa questão de identidade. Inúmeros cidadãos viram os seus bilhetes de identidade rejeitados, retirados ou rasgados só porque a aparência física ou o nome os tornava suspeitos de pertencerem a etnias também presentes nos países vizinhos. A situação foi-se agravando ao longo dos anos, apesar de algumas tentativas tímidas de solução, e acabou por ficar simbolizada na controvérsia permanente sobre a elegibilidade ou não de Ouattara à presidência da República. Muitos dos dirigentes da rebelião que dividiu o país em 2002 consideram que a principal razão que os levou a pegar armas foi o facto de serem olhados como estrangeiros na sua própria terra.

### 3. Respostas internacionais

#### a) *Acordo de paz e forças de interposição.*

As intervenções militares iniciais da França e da CEDEAO quando a revolta eclodiu foram acompanhadas de iniciativas políticas com vista à mediação da crise. Vários líderes regionais empenharam-se em aproximar os pontos de vista dos rebeldes e do governo. Apesar de compromissos de boa vontade assumidos



por uma e outra parte, não se chegou a resultados práticos. Mas a aparente predisposição para uma solução negociada levou a França a tomar a iniciativa de propor uma espécie de conferência de paz que se realizou nos arredores de Paris, em Janeiro de 2003. A iniciativa culminou no chamado Acordo de Linas-Marcoussis, anunciado a 24 de Janeiro em Paris, na presença dos principais dirigentes políticos da Costa do Marfim, incluindo o Presidente Gbagbo, numerosos Chefes de Estado Africanos, nomeadamente da região, e do próprio Secretário-Geral das Nações Unidas. O Acordo estabelecia um Governo de Reconciliação Nacional, de imediato constituído na própria capital francesa e previa o desarmamento e a realização de eleições num prazo relativamente curto. As esperanças depositadas na execução deste acordo levaram as Nações Unidas a decidir uma operação de paz para o país, a MINUCI (resolução 1479 de Maio de 2003). Esta operação de paz decorreria em paralelo e em articulação com a força militar francesa, Licorne. Desde a assinatura do Acordo registaram-se reacções preocupantes. Mesmo antes do regresso ao país do Presidente Gbagbo, foi evidente o mal-estar em Abidjan, com as forças no poder a mobilizarem a população para protestar contra as “cedências impostas pela França”. As dificuldades da aplicação do Acordo foram, por isso, óbvias desde o início e bem expressas nas dificuldades da instalação do Governo de Reconciliação Nacional e do Primeiro-ministro Seydou Diarra. A ausência de progressos na via de uma verdadeira reconciliação nacional foi correndo em simultâneo com a efectiva divisão do país em duas entidades distintas. A parte sul, dominada pelos partidos no poder e sob a autoridade do Presidente Gbagbo, mantém o funcionamento das instituições e actua a nível internacional como a representante legítima do Estado. Quanto à parte norte, vive uma realidade diferente, obedecendo às orientações dos chefes militares e à coordenação de um secretariado político dirigido pelo

Secretário-Geral, Guillaume Soro, que, se tornou o verdadeiro líder dos três movimentos rebeldes agrupados nas chamadas Forças Novas (“Forces Nouvelles”). As Forças Imparciais (ONU e França) mantêm o controlo da “Zona de Confiança” que, na prática, constitui o tampão que separa as forças armadas regulares das dos rebeldes, consagrando a divisão do país.

b) *Agravamento da crise*

A sistemática incapacidade dos responsáveis políticos da Costa do Marfim de aplicar no terreno os compromissos assumidos foi sempre objecto de preocupação internacional. O Conselho de Segurança das Nações Unidas viu-se forçado a adoptar decisões mais musculadas, recorrendo ao capítulo sétimo da Carta das Nações Unidas em Fevereiro de 2004 e reforçando a presença da organização através da criação da ONUCI, que sucedeu, assim, à operação anterior. Mas a situação em pouco ou nada se alterou.

Os líderes regionais mantiveram também o seu envolvimento. Em Julho, o Presidente Kufuour, do Ghana, procurou obrigar os responsáveis políticos da Costa do Marfim a tomar medidas concretas no caminho da normalização. O Acordo de Accra, de 30 de Julho de 2004, não mudou, porém, a realidade no terreno e o pior ocorreu no início de Novembro de 2004. Quebrando o *statu quo*, o Presidente Gbagbo autorizou uma ofensiva militar visando recuperar a “capital” rebelde. O emprego da aviação teve uma consequência desastrosa: deliberada ou involuntariamente, o bombardeamento de uma base francesa resultou na morte de vários militares. A reacção da França foi imediata, destruindo todo o potencial aéreo militar da Costa do Marfim. Abidjan entrou então em ebulição, incendiando o resto do país. Apelos insistentes à mobilização popular culminaram na perseguição e a agressão de cidadãos franceses e na destruição dos seus bens. Outras comunidades estrangeiras não escaparam também à pilhagem e à violência e obrigaram Paris a organizar, de

urgência, uma difícil ponte aérea. Além de outros estrangeiros, mais de 8 000 residentes franceses abandonaram a Costa do Marfim, rompendo assim um passado de convivência em que muitos deles se sentiam “ivoiriens”.

As Nações Unidas subiram de tom, com a pronta adopção da resolução 1572, que impôs o embargo de armas à Costa do Marfim, prevendo a aplicação de sanções. Os actores africanos procuraram também encontrar uma resposta ao impasse político e ao agravamento da crise. Falhadas que foram tentativas regionais nesse sentido, a União Africana entregou a mediação ao Presidente da África do Sul.

c) *“Mbekização” do processo de paz*

O Presidente Thabo Mbeki, respondendo à solicitação da União Africana, promoveu uma série de contactos com os responsáveis políticos da Costa do Marfim. Procurando evitar as armadilhas dos entendimentos anteriores, convocou depois os principais signatários de Linas-Marcoussis para uma reunião na sua capital, estabelecendo objectivos precisos a alcançar. Em Abril de 2005, o Presidente Mbeki alcançou dois marcos importantes na pacificação e na normalização do país: juntou à declaração teórica de que a guerra acabara, a fixação da data das eleições presidenciais, para 30 de Outubro seguinte; e concretizou finalmente a tão longamente esperada elegibilidade de Ouattara à presidência da República. Com o Acordo de Pretória, as eleições transformaram-se na verdadeira saída para a crise. O Acordo estabelece a recomposição da Comissão Eleitoral Independente, que passou a contar com a presença dos dez partidos políticos signatários de Linas-Marcoussis. Esta evidente “partidarização” da Comissão retira-lhe naturalmente o carácter independente que em circunstâncias normais deveria ser-lhe assegurado. É uma óbvia concessão à necessidade de garantir a apropriação do processo eleitoral por parte de todos os partidos políticos,

evitando as contestações do passado. Como contrabalanço, o Acordo determina a participação das Nações Unidas, visando garantir a imparcialidade e a neutralidade das operações eleitorais. Dando sequência ao definido em Pretória, o Conselho de Segurança decidiu em Junho (resolução 1603) a criação, a título excepcional, da figura de um Alto Representante para as Eleições na Costa do Marfim. Foi este o cargo a que fui chamado, com a indicação clara de que competeria ao Alto Representante supervisionar o trabalho da Comissão Eleitoral Independente e do Conselho Constitucional, peças-chave na organização das eleições, devendo também actuar, quando necessário, como árbitro.

*d) Os prazos eleitorais e o “vazio constitucional”*

A missão exploratória que efectuei em Agosto deu-me de imediato consciência dos atrasos já registados no calendário estabelecido no Acordo de Pretória. As eleições presidenciais haviam sido marcadas para 30 de Outubro (a que se seguiria uma eventual segunda volta e, 45 dias depois, eleições legislativas). Não havia, contudo, condições técnicas e políticas para se pôr de pé um escrutínio credível nesse prazo. Foi ainda possível induzir Thabo Mbeki a obter do Presidente Gbagbo as alterações legislativas que permitiram à oposição, e nomeadamente às Forças Novas, a plena aceitação do jogo eleitoral. Mas a ausência de quaisquer avanços em tarefas prioritárias de viabilização das operações eleitorais tornou a data de 30 de Outubro impossível de manter. O Secretário-Geral Koffi Annan foi o primeiro a reconhecer publicamente essa realidade no início de Setembro.

A oposição ao Presidente da República (sete partidos dos dez signatários de Linas-Marcoussis, agrupados no que é conhecido como G7) aproveitou de imediato a oportunidade para pôr em evidência o final do mandato presidencial, que ocorreria ao cabo de cinco anos de exercício no final de Outubro. A partir

daí considerava abrir-se um vazio constitucional, que não poderia ser colmatado pelo prolongamento das funções do actual Presidente, culpabilizado da não realização das eleições no prazo previsto. O Presidente Gbagbo respondeu de pronto com a invocação da Constituição, que permitiria a sua permanência no cargo até o seu sucessor ser eleito. Os dirigentes africanos dividiram-se no apoio, mais ou menos discreto, a uma ou outra tese. O mediador sul-africano foi entretanto acusado de parcialidade pela oposição, insistente na denúncia do que afirmava serem manobras de favorecimento do Presidente da República. A incerteza quanto ao que poderia ocorrer no pós 30 de Outubro atirou as preocupações eleitorais para segundo plano. A urgência de encontrar uma fórmula política aceitável para evitar o regresso às hostilidades levou a CEDEAO a retomar o seu papel de mediador. Reunida a nível cimeiro, no final de Setembro, em Abuja, concordou num certo número de propostas que transmitiu ao Conselho de Paz e Segurança da União Africana. Este, por sua vez, adoptou em Addis Abeba um plano de acção que veio a ser endossado, com pequenos ajustamentos, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em 21 de Outubro (resolução 1633). A “solução africana” prevê nomeadamente: a manutenção do Chefe de Estado, com poderes executivos limitados, por um período não superior a 12 meses, prazo máximo para a realização das eleições; a substituição do Primeiro Ministro de reconciliação nacional, Seydou Diarra, por uma personalidade dotada de poderes efectivos para organizar o acto eleitoral; a constituição de um Grupo Internacional de Trabalho, a nível ministerial, com reuniões mensais no país destinadas a apoiar o desempenho do Primeiro Ministro; a criação, a nível local, de um Grupo de Mediação permanente, composto pelo Representante Especial do Secretário-Geral, pelo Alto Representante para as Eleições e pelos representantes da União Africana, da CEDEAO e do Mediador Sul Africano. A mesma resolução reforça ainda os

poderes de arbitragem e de certificação do Alto Representante para as Eleições.

Muitos observadores consideram problemático o sucesso da fórmula encontrada. O único responsável sacrificado pela incapacidade de aplicar Pretória foi o Primeiro-Ministro. Mas este argumentou sempre que os poderes de que deveria usufruir nunca lhe foram realmente delegados pelo Presidente da República. A oposição em geral, e as Forças Novas em particular, não alcançaram o objectivo pretendido, o afastamento do actual Presidente da República. Este por sua vez, vê-se reduzido, em princípio, às funções de Chefe de Estado, o que foi entendido genericamente pela oposição como equivalente, em termos políticos, ao papel da “Rainha de Inglaterra”. Os partidos do campo presidencial mantêm, no entanto, a reinvindicação de que a constituição e as instituições de um país soberano como a Costa do Marfim predominam sobre o que chamam interferência estrangeira. A isso respondem os adversários com a alegação de que o país está, de facto, sob tutela da comunidade internacional. Face à desconfiança mútua e à ausência de sinais de reconciliação nacional, a luta pelo poder continua tão incerta como antes e não há nenhuma certeza de que os responsáveis directos pela crise estejam honestamente interessados num jogo eleitoral transparente e democrático.

#### 4. Os custos da crise

A Costa do Marfim é apenas um dos vários conflitos africanos que se arrastam sem que o investimento internacional neles efectuado haja produzido resultados. É compreensível, por isso, o olhar pessimista muitas vezes lançado sobre o continente e o apelo à selectividade de eventuais intervenções. Pouco parece ter mudado desde a afirmação do General Charles de Gaulle, no final dos anos 60: “A África tem um árduo caminho a per-

correr, porque receio que mergulhe numa guerra civil permanente que talvez dure mais de um século.” Põe-se legitimamente a questão de saber se valerá a pena insistir em operações do género daquelas a que se assiste na Costa do Marfim, ou se será preferível reservar os recursos para situações mais nítidas de catástrofe humanitária. Noutras palavras: poderá a comunidade internacional admitir que a Costa do Marfim seja deixada a si própria, quanto muito apoiando uma intervenção a nível regional? A resposta deve ser dada em função da amplitude e das proporções do litígio que põe actualmente em causa a viabilidade do país tal como o conhecemos desde a época colonial. Pessoalmente, não hesito em considerar que o interesse internacional reside na solução da crise, que não pode nem deve eternizar-se. Há razões que justificam plenamente considerar, como é o caso, estar-se perante uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Vale a pena aprofundar algumas consequências previsíveis de uma eventual opção por “deixar correr o marfim”.

a) *A nível interno*

- i. Desde logo e a prazo, o retorno inaceitável ao conflito armado, actualmente “congelado” pela interposição das Forças Imparciais, que acarretaria novas e mais gravosas perdas de vidas humanas;
- ii. a consequente aceleração do declínio económico do país, que está progressivamente a perder o seu lugar preponderante a nível regional e continental;
- iii. a degradação sistemática das infra-estruturas do país, outrora consideradas um dos trunfos de que dispunha para o seu desenvolvimento harmonioso, que vai acentuando as condições de miséria prenunciadoras da catástrofe humanitária;
- iv. a generalização da impunidade em relação às violações dos direitos humanos e do direito humanitário e a expo-

- sição de largos sectores da população à expansão de pandemias;
- v. a desagregação das estruturas do Estado à medida que se perpetua a divisão do país, com partes do território já entregues a “senhores da guerra”, num processo cuja irreversibilidade o pode conduzir à categoria dos Estados falhados (“failed states”);
  - vi. a consolidação das redes de actividades criminais como regra da vida económica, a par do aumento de tráficos de toda a ordem, tanto a norte como a sul, favorecendo a actividade de máfias, de milícias e de bandos armados e generalizando ainda mais a corrupção já galopante;
  - vii. o acentuar da clivagem norte-sul, com o consequente confronto entre muçulmanos e cristãos e o fim de uma convivência em tempos considerada exemplar;
  - viii. a decadência da formação e mesmo a extinção das elites, com escolas encerradas, baixa qualidade das existentes, largas extensões do território sem acesso ao ensino há mais de três anos e um ensino universitário cada vez de menor nível;
  - ix. o êxodo das populações (num sentido inverso ao passado), incluindo o de camadas mais qualificadas, privando a prazo o país de opções a nível dos recursos humanos.

b) *A nível regional*

- i. Alguns países da região têm registado ganhos efémeros ou artificiais, beneficiando da insegurança e dos tráficos pre-valetentes na Costa do Marfim. Muitas empresas e organismos internacionais deslocalizaram as sedes para capitais vizinhas. O cacau, café, algodão e madeiras preciosas do país são comercializados em países próximos, subtraindo ao Estado receitas a que teria direito. Mas o enfranquecimento do “motor” da Costa do Marfim acabará por agra-



- var a situação económica da área e as perspectivas de crescimento regional, tornando cada vez mais problemáticas as tentativas de ajustamento às exigências da globalização;
- ii. Dois países vizinhos convalescentes, a Libéria e a Serra Leoa, poderão ver a sua ainda fragil normalização afectada, enfrentando o recrudescimento de fenómenos como a angariação de mercenários e a utilização de soldados-criança, para além de lucrativos negócios de armas;
  - iii. Estes factores de instabilidade acrescidos tornarão mais perigosas fragilidades como as que a Nigéria enfrenta na luta para manter a unidade do país e a orientação democrática à medida que se aproxima o desafio eleitoral de 2007; a cisão interna que se espera que ocorra na Guiné-Conakry, após a morte do Presidente Conté; a difícil reconstrução de ordem e do Estado na Guiné-Bissau; a incógnita da sucessão democrática no Benin e a estabilidade da “sucessão monárquica” no Togo; o estrangulamento dos países interiores dependentes, Burkina Faso, Mali e Níger, com este último a braços com um grave problema de fome; os riscos da destabilização no Senegal, não só por causa de Casamança, como pelas contínuas querelas com a Gâmbia;
  - iv. A repercussão dos efeitos negativos pode abranger países mais longe da área, designadamente os de influência francófona. É o caso do Gabão, em véspera de novas e contestadas eleições, preparadas para reconfirmar o poder do mais longo reinado presidencial em África; do Congo-Brazzaville, que continua à procura dos caminhos da legitimação do actual regime; e, sobretudo, da República Democrática do Congo que enfrenta, tal como a Costa do Marfim, o desafio de umas eleições (previstas para Junho próximo) tidas como o principal instrumento da reconstituição do Estado unitário. Este último país é bem

o exemplo dos perigos de decomposição que ameaçam os “grandes Estados” da África Ocidental e Central, Nigéria, RDC e Costa do Marfim, pondo em causa um dos princípios fundadores da unidade africana;

- v. O recomeço do conflito interno poderá também alimentar veleidades de solução pela via armada, com países africanos empenhados na vitória de um ou outro lado. Vai-se generalizando perigosamente a ideia de que a maioria dos países vizinhos francófonos poderia apoiar os rebeldes, enquanto a ala presidencial iria buscar na África Austral as suas fontes de fornecimento de armas;
- vi. As perspectivas concretas de empobrecimento geral da região tornam-se ainda mais reais se se tiver em conta a eventualidade de uma larga percentagem dos seus residentes ser obrigada, em caso de guerra, a regressar aos seus países de origem ou a emigrar para onde puder. Milhões de refugiados e de deslocados na região contribuiriam rapidamente para dar à catástrofe humanitária uma dimensão que ultrapassaria as capacidades de mobilização de recursos actualmente ao alcance da comunidade internacional. E impor-se-ia de imediato a obtenção de um novo cessar fogo, que é exactamente um dos poucos bens de que a Costa do Marfim já disfruta. Importa, por isso, antes de tudo preservá-lo.

c) *A nível europeu e mundial*

- i. Antes de mais, é preciso de ter em mente o aumento da pressão da emigração. Num quadro regional desestabilizado, o “eldorado” europeu aparecerá mais do que nunca, como a tábua de salvação. Caíam, assim, por terra, todos os planos e projectos de criar nos países de origem condições locais para pôr termo à hemorragia dos fluxos migratórios;
- ii. A actual divisão da Costa do Marfim favorece a percepção de que está em causa uma clivagem entre cristãos e

muçulmanos. A dissiminação desta percepção comporta riscos evidentes de contágio e pode acentuar fracturas já existentes a nível nacional e regional. A verificar-se, estar-se-ia a preparar terreno favorável à expansão da ameaça terrorista, para a qual o mundo ocidental – e, em primeiro lugar, a Europa e os Estados Unidos – corporiza o inimigo a abater;

- iii. As redes de tráfico encontrariam nesse cenário o terreno ideal para fazer progredir a sua acção global, beneficiando também do fanatismo religioso. Os exércitos privados ganhariam mobilidade, a corrida às armas de calibre ligeiro intensificar-se-ia e floresceria o comércio de componentes de armas de destruição maciça, com a exploração ilegal de recursos naturais do país e da região;
- iv. Dentro desses recursos, os energéticos têm um lugar de primeiro plano. A Nigéria ocupa desde há muitos anos uma posição de relevo como produtor petrolífero. Mas só na última década a região do Golfo da Guiné passou a ser tida como um parceiro estratégico na economia global de energia. Como Ricardo Soares de Oliveira salientou\*, a evolução recente no sector elevou o perfil internacional da África Ocidental, onde se assiste ao envolvimento crescente de múltiplos actores internacionais, a começar pelas multinacionais do petróleo. Este constitui, certamente, o elemento central dos interesses americanos. Embora não passe ainda de um pequeno produtor, a Costa do Marfim mantém a sua importância estratégica e é um país-chave na luta pelo controlo dos recursos naturais da região;
- v. O arrastamento da crise e as reacções anti-francesas que levaram ao êxodo da sua comunidade marcaram o declínio abrupto da influência político-económica de Paris e, por reflexo, atingiram em geral as relações com o resto

\* Vide pág. 179.

da Europa. A influência cultural da França é ainda uma realidade, mas o decurso do tempo, sem soluções à vista, não joga a favor do reequilíbrio do relacionamento bilateral. As perdas francesas (e europeias) permitem a consolidação no país de novas parcerias, que atraem especialmente as camadas mais jovens. É o caso dos Estados Unidos, cujo estatuto de neutralidade em relação à herança colonial valoriza a atracção que já exerce e as esperanças que suscita como super-potência mundial. Mas, à imagem do que acontece noutros países africanos, é a China quem rapidamente ganha um lugar privilegiado, tecendo laços políticos e económicos que a transformam num parceiro incontornável.

## 5. Conclusão

Creio poder ser extremamente breve. Há poucos dias, em Abidjan, o Presidente Obasanjo da Nigéria, numa das suas viagens de mediação, sintetizou as razões pelas quais muitos observadores da realidade africana defendem, e eu concordo, que a comunidade internacional tem de continuar empenhada, sem reservas, na normalização do país: “A crise na Costa do Marfim é a crise da África Ocidental; com a África Ocidental em crise, a África inteira está também em crise; e uma África em crise constitui uma crise para todo o mundo.”

## O VALOR ESTRATÉGICO DO ATLÂNTICO SUL

*Fernando Melo Gomes*

*Almirante, Segundo Comandante do Comando Aliado Conjunto,  
NATO, Lisboa*

### Introdução

Depois de termos passado em revista, embora brevemente, o Colonialismo e a Descolonização na África Portuguesa e a Evolução Política Regional do Atlântico Sul e, os Recursos Estratégicos daquela região, cumpre-me neste momento procurar contribuir para a discussão do Valor Estratégico do Atlântico Sul.

Comunicação  
feita a título  
pessoal.

O Comando NATO de Lisboa, ao longo da sua evolução de quase 40 anos, tem aventado ideias acerca deste importante espaço estratégico tentando escapar ao espartilho politicamente correcto das operações *in area*.

Pese embora abafadas por acontecimentos de maior premência e visibilidade, as tentativas do antigo Comando da Área Ibero-Atlântica de trazer à liça o espaço estratégico do Atlântico Sul resultaram, pelo menos, em algumas definições que considero curiosas. Uma que não queria deixar de referir aqui é o conceito de “IBERLANT SOUTH”.

Como deverá ser do conhecimento de muitos dos presentes, a área de responsabilidade definida no Tratado do Atlântico Norte tem um extremo bem definido a sul: o trópico de Câncer. Neste contexto, tudo o que fica para sul de 23° 27'N pode ser considerado como área sul. Como podem observar, hoje, mesmo a geografia clássica tem as suas “nuances”. Apesar de curiosa, esta definição tem o mérito de englobar toda uma área, quer

em África, quer na América Latina, muito diversa, com imensas potencialidades mas com dificuldades de desenvolvimento semelhantes. Assim, não se sabendo bem delimitar o Atlântico Sul, esta área pode muito bem servir para uma abordagem geo-estratégica, mais focalizada em África, por razões que se prendem, fundamentalmente, com uma maior variabilidade das circunstâncias com impacto futuro relativamente às que se verificam na “outra margem”. É daqui que vou partir para a reflexão que tenciono fazer hoje convosco.

Começaria por afirmar uma convicção. A de que no mundo actual, só a **segurança possibilita a estabilidade e a sua obtenção, na impossibilidade de “dominâncias”, só pode resultar da cooperação**. No meu entendimento, a nova ordem mundial após o 11 de Setembro não poderá prescindir do encontro de denominadores razoáveis e comuns aos principais actores, quer ao nível dos atritos intrafronteiras, quer ao nível externo. A alternativa seria a dedução – lógica mas extremamente perigosa e inexequível democraticamente – de que quando o confronto não reconhece limites, os correspondentes antídotos, para serem eficazes, também não poderão estar sujeitos a este tipo de limitações.

Se atentarmos na situação de segurança do Atlântico Sul, podemos enunciar a existência de uma certa “**desordem estratégica**”, em que coexistem vectorizações de interesses de actores de primeiro plano mundial com os de várias potências regionais, perfeitamente identificadas, mas sem concretizações de hegemonias marcantes. Não existe uma **arquitectura regional de segurança efectiva**, nem se vislumbra que tal possa vir a acontecer a curto prazo.

Independentemente das causas que levaram a esta situação e se tomarmos como certo que a estabilidade, na ausência de hegemonias estáveis, somente poderá advir da concertação de interesses, constata-se que não existirá no Atlântico Sul e mais

particularmente em África, **alternativa remuneradora** a uma estratégia que não vise aquele objectivo. O primeiro passo, no entanto, tem tardado, devido, essencialmente, à indisponibilidade dos actores para perceberem esta realidade, preferindo, ao invés, fomentar aquela “desordem” com os efeitos dramáticos que conhecemos. A situação parece, no entanto, não ser irreversível.

Acreditando que a solução de custo mínimo passa por potenciar a cooperação como catalizador da segurança, queria convosco analisar alguns exemplos para podermos perceber pistas eventualmente adaptáveis à realidade do Atlântico Sul. Escolhi dois processos paralelos, um da NATO e outro da UE, ambos focalizados no Mediterrâneo. Vou começar pelo processo da NATO.

O estabelecimento do Diálogo do Mediterrâneo em Dezembro de 1994 teve até agora menos efeitos práticos do que seria espec-tável, muito por causa do adiamento sistemático da resolução da questão Palestiniana. No entanto, este é o único fórum regional onde representantes da NATO, da Parceria para a Paz e do Diálogo do Mediterrâneo se sentam à mesma mesa, juntando países tão díspares como Israel, Jordânia, Argélia, Suíça, Suécia, Rússia ou Uzbequistão na discussão de problemas e procura de soluções comuns e na tentativa de encontrar formas de cooperação prática. Exemplo paradigmático, é a participação da Rússia e Marrocos na operação “Active Endeavour”, que combate o terrorismo e o tráfico de drogas, armas e também de pessoas em todo o Mar Mediterrâneo.

As dificuldades até agora experimentadas pela NATO na obtenção de uma plataforma comum de cooperação têm impedido um progresso mais acelerado desta iniciativa. No entanto, apesar das dificuldades financeiras da quase totalidade dos membros deste “Diálogo”, tem sido possível levar a cabo formas concretas de cooperação individualizada, o que não deixa de ser um sucesso assinalável.

<sup>1</sup> Contudo, desde o início, o Diálogo do Mediterrâneo da NATO, bem como todas as iniciativas de diálogo e cooperação semelhantes, incluindo o Processo de Barcelona da União Europeia, foram dificultados pelas expectativas contrastantes dos Aliados, por um lado, e dos países Muçulmanos do Diálogo, pelo outro. A Europa e os Estados Unidos parecem estar convencidos de que o diálogo político, os debates e o intercâmbio de informação devem ser o ponto de partida para um relacionamento visando estabelecer a confiança e estimular uma cooperação construtiva. Pelo contrário, os países Muçulmanos do Diálogo preferem começar pelas questões difíceis, incluindo em especial as relacionadas com o conflito israelo-árabe.

A conclusão que se pode retirar destes quase 11 anos de Diálogo do Mediterrâneo é a de que, apesar das diferenças ideológicas marcantes, existe **uma vontade comum que se vai aprofundando com o contacto continuado**.

Por outro lado, o processo de Barcelona completará 10 anos dentro de duas semanas. Esta iniciativa sob a égide da UE e a do Diálogo do Mediterrâneo sob a responsabilidade da NATO, são dois processos concêntricos que exigem reflexão conjunta e complementar (não rival) para serem concretizados em propostas e projectos que interessem a todos os actores envolvidos e não apenas aos que se encontram geograficamente localizados ao redor da bacia do Mediterrâneo<sup>1</sup>. Embora presidida à declaração de Barcelona o conceito de “segurança através da cooperação”, tem sido evidente que esta se cingirá essencialmente à *soft security*. Aliás, não há sequer consenso sobre as questões de *hard security*, nem mesmo sobre se estas cabem no âmbito da parceria. Por outro lado, a agenda mediterrânica da NATO procura conjugar as preocupações de segurança da parceria mediterrânica, particularmente em matéria de migrações, droga, crime transnacional e terrorismo internacional; se há diferentes posições em relação à agenda de segurança da parceria, a migração é, porém, um traço comum. A imigração ilegal é uma preocupação generalizada na Europa e a região funciona como portão de acesso de migrações de outras origens.

Independentemente do grau de sucesso que lhes seja atribuído, o que depende fundamentalmente do ponto de vista de cada observador, tanto o Processo de Barcelona como o Diálogo do Mediterrâneo estão a dar passos fundamentais nos aspectos políticos, de segurança, económicos e culturais para a construção de uma atmosfera de entendimento e de confiança. **É a cooperação como veículo para a paz e para o desenvolvimento.**

Vejamos agora, muito genericamente, alguns traços relativos à actuação de alguns dos outros actores relevantes no Atlântico Sul.



O Brasil concretizou a ideia da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul em 1986 juntando os países da costa ocidental de África e os banhados pelo Atlântico na América Latina. Juntos, esses 23 países procuram formas de cooperação em que a dimensão económica é um dos principais vectores. Apesar de se encontrar entre os vinte maiores produtores mundiais, o Brasil é um importador líquido. Necessita vitalmente de desenvolver estratégias de penetração nos campos petrolíferos do sul. Os *off-shores* de Angola e do Golfo da Guiné ser-lhe-ão essenciais.

As potências regionais Africanas, Nigéria, África do Sul, Angola... ainda se encontram empenhadas na solução de questões essenciais que não lhes permitem a aplicação de todo o seu potencial. São por enquanto basicamente exportadores.

Os Estados Unidos calculam que dentro de 10 anos mais de 1/4 das suas importações de petróleo sejam provenientes de África. Atenta como sempre, a classe política americana elegeu África como prioridade, pelo que as Administrações têm desenvolvido, desde há bastante tempo, laços de cooperação com muitíssimos países Africanos, quer no âmbito civil quer militar.

Esta acção dos Estados Unidos não deverá, nem poderá ser entendida pela Europa e pela NATO como uma acção unilateral, isolacionista ou elitista, mas antes como um primeiro passo. A expressão popular portuguesa para o início de um programa promotor continua a ser “meter uma lança em África”. Nada mais apropriado para designar os esforços até agora desenvolvidos pelos Estados Unidos.

Não esquecendo o Japão, que marca presença em toda a malha económica mundial, também a China, cuja ascensão como potência assenta no crescimento económico, tem olhado para África e para a América do Sul, fundamentalmente como fornecedores de matérias primas indispensáveis para a sustentabilidade da sua economia. Os investimentos chineses em diversos países africanos e sul-americanos, no entanto, já não

visam só assegurar o fluxo de produtos essenciais à economia chinesa mas também as suas aspirações de potência global do futuro. A China já é o terceiro parceiro comercial da África e compra 10 000 barris de petróleo por dia a Angola, a quem concedeu em 2004 uma linha de crédito, a juro bonificado, de 2000 milhões de dólares.

É hoje impossível falar do Atlântico Sul sem abordar a questão do petróleo.

Simplificando, talvez em demasia, o petróleo do Atlântico Sul é um recurso estratégico decisivo. Os *off-shores* de ambas as margens (Brasil, Angola e Golfo da Guiné) encontram-se no núcleo da inevitável competição que será potenciada pela instabilidade de outras zonas de produção com ênfase para o médio oriente.

As ilhas atlânticas nas proximidades, por serem relativamente isoláveis das perturbações continentais, constituem-se como possuidoras de relevância estratégica acrescida.

Que bem pensavam os nossos antepassados...

Nesta matriz muito complexa de interesses, centremo-nos nas acções das duas maiores potências económicas, os EUA e a UE, que se reclamam da mesma “geração cultural”. Existe uma diferença fundamental nas respectivas aproximações ao jogo de interesses entre a União Europeia e os Estados Unidos. É que enquanto os EUA se projectam no exterior em todos os domínios de forma concertada, as chamadas medidas Diplomáticas, de Informação, Militares e Económicas (também conhecidas por DIME nas *Effects Based Operations*), à União Europeia tem faltado, como vimos no Processo de Barcelona, o aspecto militar que, por enquanto, só a NATO poderá efectivamente providenciar.

Assim, a NATO e a UE são, de momento, parceiros indissociáveis para a projecção de segurança, sendo provável que outros aproveitem eventuais oportunidades decorrentes da impossibilidade de conjugar os respectivos interesses.

Assumindo como adequada a tese de que a cooperação é hoje o meio mais eficaz para a construção da segurança e que esta é o alicerce do desenvolvimento, não restarão dúvidas sobre o que é necessário fazer em África. Conhecemos, em traços gerais, o que os principais actores (os EUA, a China, o Japão e a Europa, bem como as potências regionais) estão a fazer. Qual será então o papel da NATO neste enquadramento?

Talvez que uma possibilidade de resposta a esta pergunta possa decorrer da análise das declarações da cimeira do Cairo de 4 de Abril de 2000, que reuniu a União Europeia e a África com três linhas de força: **Cooperação para o Desenvolvimento, Conflitos e Segurança e Governabilidade e Direitos Humanos**. Atentemos ao discurso do presidente de um dos mais importantes países participantes, Thabo Mbeki da África do Sul:

*“This historic Summit Meeting has convened because Africa and the European Union need to establish a strategic partnership...”*

*Cairo will have meaning only to the extent that all of us, without exception, wage the struggle to end human suffering in Africa...*

*What will become of the gift of hope we hold in our hands is for all us to determine – will the infant partnership be stillborn or will it live!”*

Os desenvolvimentos até agora conhecidos, não são abonatórios para a Europa e este encontro EU-África corre o risco de ficar na história apenas e só por ter tido lugar...

Da minha experiência como militar, incluindo em África, não tenho dúvidas sobre a prioridade do estabelecimento de condições de segurança como primeiro passo para os outros dois pilares da cimeira do Cairo. Alguns poderão defender o investimento, ou o respeito pelos direitos humanos, ou outros factores de extrema importância para a vida em sociedade, como bases para o desenvolvimento. Para mim, no entanto, a estrutura base, o alicerce, é a segurança que, obviamente, compreende a paz. **Só com segurança**

**se pode gerar cooperação e assim construir relações de confiança para a paz duradoura e para o desenvolvimento.**

Como Segundo-Comandante do Comando NATO de Lisboa, posso afirmar-vos que os países da orla sul do Mediterrâneo têm ambições e expectativas de participação no esforço internacional no combate aos tráficos e ao terrorismo e a parceria com a NATO tem-se revelado o veículo para materializar estas ambições. **Há que tirar daqui lições e expandir a cooperação com África.**

Em 2006 iremos realizar o exercício final de consolidação da Força de Resposta Rápida da NATO (NRF) em Cabo Verde.

Importa aqui sublinhar a visão estratégica de Cabo Verde e o contributo inestimável de Portugal. Esta decisão de enorme alcance, resultou inquestionavelmente da relação de confiança existente no seio da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e será mais um passo para aproximar Cabo Verde da Europa, também na sua dimensão de defesa, como defende o Prof. Adriano Moreira. Isto demonstra que a CPLP é um instrumento relevante para o relacionamento entre povos ligados pela história, pela cultura e pela língua, e para a afirmação lusófona nas instituições internacionais. Na recente visita que o Ministro da Defesa de Cabo Verde efectuou ao Comando NATO de Lisboa, tive a oportunidade de trocar com ele algumas ideias sobre esta matéria e fiquei sem qualquer dúvida acerca dos objectivos políticos claramente definidos por Cabo Verde para esta colaboração com a NATO. Estou crente no seu sucesso e espero que este seja um primeiro passo no leque das possíveis medidas práticas de cooperação da NATO com o Sul. **Assumindo que o interesse político da Aliança em África irá crescer e daí possam resultar decisões específicas de cooperação em matéria de segurança**, o Comando Aliado Conjunto de Lisboa está pronto a tirar partido da sua localização e oportunidades que decorrem das raízes históricas e laços especiais de amizade que ligam Portugal a África. **O Comando Aliado**

Conjunto de Lisboa estará por certo na primeira linha nesta aproximação, atrevendo-me a lançar, a título exclusivamente pessoal e na base da liberdade académica, a ideia de que talvez não seja mal pensado efectuar uma deriva para Sul do Diálogo do Mediterrâneo.



## ATLÂNTICO SUL – QUE CONCEITO ESTRATÉGICO?

*José Luiz Gomes*

*Embaixador, Representante de Portugal na NATO*

Quando estava a bater o terreno para fazer levantar algumas peças que me permitissem fazer um tiro aparatoso fiquei um pouco frustrado com o panorama que encontrei sobre o tema em consideração.

Na verdade, uma das primeiras pessoas com quem falei, pessoa supostamente conhecedora destas matérias, disse-me com algum cinismo: é simples, conceito estratégico para o Atlântico Sul: «Não há».

No entanto, com o peso dos anos que transporto, não esmoreci e dirigi-me à Internet cheio de esperança.

Novo golpe me esperava. Pouco encontrei e do que vi, mesmo espremido, muito pouco mais restava do que chavões e mitos do petróleo e gás, já aqui tratados.

Para culminar esta experiência pouco entusiasmante aproveitei uma conferência de Henry Kissinger, na semana passada, para perante a sua afirmação de que em termos estratégicos o centro de gravidade passara do Atlântico para o Pacífico, o questionar sobre África. A sua resposta foi de que quando lhe falam daquele Continente apenas se referem à questão das doenças...

Ora esta situação é altamente estranha quando a área em questão, mesmo reduzindo-a à parte Ocidental do Atlântico, ou seja, não incluindo o Brasil, tem tudo para fazer salivar os estudiosos destes conceitos:

- grandes reservas de energia, nomeadamente petróleo e gás natural e de matérias primas essenciais;

- linhas de comunicação de grande importância, quer directa, quer de substituição de outras rotas, como sucedeu já quando se verificaram dificuldades no Canal do Suez e que, não é difícil de imaginar, possam vir a confrontar-nos no futuro;
- grande fragilidade e vulnerabilidade política, bem demonstradas pelas intervenções anteriores, que vão já deixando antever situações em tudo semelhantes à criação de espaços propícios ao germinar de sementes de terrorismo que caracterizam os «Estados Falhados» mesmo que aparentemente não o sejam;
- caminho apetecível e fácil para toda a espécie de tráfego de produtos e elementos do crime organizado na sua globalização, de terroristas e até de armas de destruição maciça;
- «concorrência», de grande potências emergentes como a China e a Índia na busca de segurança de aprovisionamento de energia e matérias primas;
- ligação ao Brasil, principalmente das duas grandes potências da África Austral, isto é, Angola e África do Sul;
- crescente pressão migratória sobre a Europa com o seu cortejo de problemas humanos e uma dimensão social de grande perigosidade por ser essencialmente de cariz ilegal.

Porquê então esta aparente apatia, apenas quebrada pelas ex-potências coloniais nas suas zonas de influência ou de interesses tradicionais e, mais recentemente pelos Estados Unidos da América, e mesmo estes mais centrados no Corno de África.

Esta visão parcelar é tanto mais surpreendente quanto a temática de África vem ganhando visibilidade a nível das Nações Unidas, do G-8 e da União Europeia.

Na OTAN, por exemplo, ao contrário dos tempos da guerra fria em que por ali passei, África não é agora tratada nem a nível do Comité Político. E, isto, talvez, por se temer que se presuma que da palavra se poderá passar à acção, agora que



a Organização se projecta fora da sua área tradicional e que, de tal forma, se possam afectar interesses históricos estabelecidos.

Será também porque, face à situação de permissividade à corrupção nos Governos de países produtores, se prefere deixar a responsabilidade de assegurar alguns objectivos estratégicos, principalmente a garantia dos abastecimentos, às grandes multinacionais, mais livres de actuar neste tipo de meio ambiente do que Governos responsáveis.

Ou será porque estas políticas de «stop and go» com intervenções mais ou menos temporárias têm permitido em muitos casos evitar situações de ruptura e, consequentemente, não parece inadivável pensar em conjunto e tomar posições não-individuais e coerentes.

Será que o facto de a África com as suas divisões e contradições não se projectar ainda como “Global player” conduz, ou até permite que se vejam dela apenas retalhos, contribui para esta posição.

Daqui resulta não haver consciência de um interesse vital como o que nos uniu ao olhar o Atlântico acima do Trópico de Câncer, zona que garantia a estreita ligação dos Estados Unidos e do Canadá à Europa, que por duas vezes já nos livrara de apuros.

Ora, a melhor prova de que há um mercado de interesse estratégico nesta zona sul do Atlântico, e mais precisamente na sua área Ocidental, é a de que são múltiplas as estratégias nacionais e as resultantes políticas individualizadas de cada um, que correspondem a interesses semelhantes mas muitas vezes contraditórios ou competitivos.

Daqui que, como a história nos vem tentando demonstrar, haja interesse em pensar em conjunto, inventariando interesses comuns, evitando o perigo de entrar em situações de quase conflito mais ou menos encapotado.

Temos também em meu entender todo o interesse em tudo fazer para ajudar a União Africana a cimentar a sua posição no

Continente, capacitando-a para exercer as funções para que foi criada e em que já dando passos importantes como, agora, no Darfur com a ajuda da OTAN e da União Europeia.

Para tanto há que haver grande coordenação a nível da comunidade internacional, em vez do actual sistema muito nacionalizado.

Nesse campo, penso que a OTAN muito poderia fazer, não só no treino e formação das forças de países africanos, como ainda disponibilizando instrumentos que foram desenvolvidos no âmbito das actuais parcerias para enquadrar reformas no sector da defesa e do seu enquadramento numa sociedade civil sob controle democrático.

Como é evidente, essas formas de colaboração só serão possíveis e mesmo desejáveis numa base casuística, de mútuo acordo e mútuo benefício, de respeito por um conjunto de princípios e valores partilhados e naturalmente dentro dos limites dos recursos humanos, materiais e financeiros da própria OTAN.

Respeitadas essas premissas, as vantagens potenciais são muitas e recíprocas, nomeadamente para o reforço da confiança e do diálogo político entre os países euro-atlânticos e os africanos e da sua protecção contra ameaças globais.

Uma importante vantagem adicional e que nunca deveria ser esquecida, será ainda o contributo que os próprios países africanos poderão dar à OTAN em particular e à comunidade internacional no seu conjunto – nomeadamente no âmbito da ONU – na medida em que, beneficiando da assistência recebida, venham depois participar cada vez mais activamente em operações de paz ou missões de ajuda humanitária dentro e fora do seu próprio continente.

## O ATLÂNTICO SUL PERANTE OS NOVOS DESAFIOS MUNDIAIS

*Manuel Amante da Rosa*

*Embaixador,*

*Conselheiro do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Cabo Verde*

O objectivo desta intervenção consiste em tecer algumas considerações de âmbito geopolítico e estratégico sobre uma zona relevante para a circulação dos tráfegos marítimo e aéreo no Oceano Atlântico e, nos últimos tempos, potencialmente promissora no que tange ao aumento da produção petrolífera.

Também foi tomada em consideração uma certa presença lusófona a par da latina que se faz sentir no Atlântico Sul. Estas provêm, não só das relações seculares dos povos e Países localizados nas suas margens muito recentemente reforçadas com o aparecimento da Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP).

Efectivamente existem premissas físicas, geográficas e políticas que tornam heterogéneo o Atlântico Sul. A sua vastidão e o espaço de transição, no seu flanco setentrional, já deveriam ter levado à criação no Oceano Atlântico de um outro espaço geopolítico – o Atlântico Médio, especialmente agora que emergem na sua margem oriental reservas consideráveis de *oil crude*.

Uma vasta zona costeira que se estende da Mauritânia até à Namíbia está identificada pelo Departamento de Energia dos EUA como *uma das regiões mais promissoras ao nível do aumento da produção petrolífera durante os próximos anos*. Neste momento oito países do litoral oeste africano já exportam *crude oil* (Nigéria, Angola, Congo Brazzaville, Gabão, Guiné Equatorial, Camarões, República Democrática do Congo e Chade). E preparam-se para o fazer nos próximos anos a Costa do Marfim, Benin, Níger,

Mauritânia, Senegal, Guiné-Bissau, Serra Leoa e S. Tomé e Príncipe.

Estas potencialidades levaram o Senador Republicano do Estado da Califórnia, Edward Royce, a afirmar que *o petróleo africano constitui uma prioridade estratégica para os EUA no período pós 11 de Setembro*.

Uma vasta zona, o Atlântico Sul, até agora de escassa conflitualidade apesar de, em linguagem tradicional dos geopolíticos defensores do poder marítimo, *Sea Power* simbolizado por Mahan, ainda ser considerada por muitos como *espaço estrategicamente vazio*.

Como sabemos, a divisão do mundo pela linha do Equador foi histórica e geograficamente assumida por todos. Situava-se a Sul tudo o que existisse abaixo desse paralelo e, por oposição, a Norte tudo o que estivesse acima dele.

A criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em Abril de 1949, acabou, contudo por, na prática, fixar, ainda que em domínio geopolítico, um novo limite para o Atlântico Sul. O Tratado de Washington que instituiu a Aliança, com o objectivo de fazer face à ameaça do expansionismo soviético, implicitamente definiu, ainda que para efeitos da sua acção e controle, uma nova *fronteira* no Oceano Atlântico.

O Trópico de Câncer passou a ser aceite e usado pelos estratégias navais, nas suas definições de espaço, como o flanco sul da defesa conjunta da Europa Ocidental.

A linha referencial ficaria, assim, 23°\_N acima do Equador. Saíria da costa mexicana e prolongar-se-ia até Vila Cisneros, no Sahara Ocidental, então na posse de Espanha.

Ainda em matéria de delimitação, a Norte das suas “fronteiras”, que enformavam na prática os seus limites estratégicos, o Atlântico Sul, objecto de particular interesse do Brasil, deveria ser para o Vice-Almirante Mário César Flores da Marinha brasileira “*uma linha imaginária de Trinidad e Tobago a Dakar*”,

num paralelo próximo à latitude 15°N. Este limite, a ser considerado, acabaria por dividir o arquipélago de Cabo Verde quase que a meio o que deixaria, um espaço, da latitude 15° ao paralelo 23°\_N, sem nenhum enquadramento geoestratégico. Recordo que o limite sul para a NATO é o do paralelo 23°\_ Norte.

Seria de qualquer forma um espaço marítimo marcado, portanto, pela ausência de uma potência real e actuante. É interessante constatar que o Brasil, qualificado por muitos como “*grande potência em perspectiva*” sugere, por vezes, uma legitimidade em matéria de liderança marítima regional no Atlântico Sul sem a exercer efectivamente.

Para o conceituado estratega naval da Marinha portuguesa, Vice-Almirante António E. Sacchetti, este limite norte do Atlântico Sul deveria situar-se no ponto mais estreito entre o saliente sul-americano e a *barriga* da costa ocidental da África. Ou seja, uma linha de 1.650 milhas náuticas que uniria a cidade de Natal, no Brasil, à cidade de Freetown, na Serra Leoa. Linha, apelidada pelo próprio Vice-Almirante de “*Equador Estratégico*”, mas que alguns estrategas navais brasileiros designam de “*gargalo*” pela importância estratégica que detém na circulação dos navios que passam junto dos litorais brasileiro ou africano.

Esta abordagem lusa é certamente resultado de um profundo conhecimento destas paragens marítimas pela Marinha portuguesa, derivado de séculos de navegação e patrulhas navais que tiveram o seu fim de ciclo após a revolução dos cravos, com o retorno de Portugal à dimensão espacial europeia que tinha no século XV. Resultaria, portanto, nesta visão, um Atlântico Norte com um flanco sul bem mais abaixo do traçado originalmente pela NATO.

A Aliança Norte-Atlântica englobou, desde o seu início, Portugal nas suas fileiras, muito por força da posição estratégica que os Açores tinham desempenhado a favor dos aliados

na II Guerra Mundial. Sopesou nesta inclusão a importante localização estratégica de Portugal na segurança do flanco sul da Europa. Mas a Aliança excluiu do âmbito da defesa comum transatlântica e do seu anel defensivo os territórios coloniais. Esta disposição acabou por, implicitamente, se manifestar a favor da autodeterminação das populações desses territórios e pelo fim dos impérios coloniais. Uma Aliança, vale hoje destacar, que previa na sua génese uma relação diferente da Europa com outros povos e Continentes. Uma Europa sem Impérios coloniais ou possessões.

É neste quadro que alguns vasos de guerra dos excedentes da Marinha norte-americana facultados a Portugal, no âmbito da sua qualidade de membro da NATO, seriam impedidos de se dirigirem para as províncias ultramarinas portuguesas.

Vale destacar que, por razões de interesse directo dos EUA, as Caraíbas, consideradas eufemisticamente como um *mediterrâneo americano*, ficaram de fora da zona de acção da Aliança. Na verdade a razão fundamental da Aliança Atlântica consistia em assegurar a defesa comum da Europa então muito debilitada pelos efeitos da guerra.

A motivação defensiva e preventiva da Aliança norte-atlântica, ainda muito influenciada pelo geopolítico MacKinder, pressupunha que a potência continental, neste caso a URSS, procuraria naturalmente expandir a sua influência e poder para além dos seus limites terrestres, almejando tornar-se potência marítima. Previsão que falharia, contrariando teorias próximas do *heartland* deste geopolítico. A provável ameaça das rotas marítimas do Atlântico Norte proveniente do sul do Atlântico ainda era remota. A frota naval soviética do pós-guerra não dispunha de meios logísticos para o fazer.

Interessa por outro lado referir que as relações transatlânticas, dentro da Aliança, nem sempre foram pacíficas e consensuais no que concerne a zonas tidas como de interesse e influência das potências europeias.

Durante a fase marcada pela Guerra Fria não se chegou a alcançar um consenso sobre a possibilidade da NATO intervir fora dos seus limites, ainda que o ex-SG Joseph Luns, tenha, num Seminário proferido na Academia Naval de Anápolis, em 1978, anunciado que a sua organização tinha delineado planos para a defesa da rota do Cabo da Boa Esperança. Este anúncio coincidiu com a emergência de focos de instabilidade na África Austral (Angola, África do Sul, Moçambique e Zimbábue) e a frequência regular da marinha soviética (segunda metade da década de 70 e primeira metade de 80) nas rotas e portos do Atlântico Sul. Esta projecção de força naval soviética principalmente nesta zona estratégica fazia antever um interesse particular da URSS no controle da rota do Cabo e nos recursos energéticos e minerais da região.

Mesmo neste período, e apesar desta ameaça do SG da Nato, constatou-se que o Atlântico Sul nunca deixou de ser considerado pela doutrina naval norte-americana, e pela própria NATO, como secundário e periférico em relação a outros espaços marítimos.

Uma marginalização a que não será estranha a fraca participação dos Países ribeirinhos no tráfego marítimo mundial. Mas mais ainda: as bases navais frequentadas pela frota soviética ofereciam fracas condições logísticas, de navegabilidade e segurança e localizando-se muito distantes das suas principais bases de apoio no Pacífico e na Europa e fora também do raio de acção das suas aeronaves. Portanto, sem possibilidades de apoio aéreo.

As repetidas recusas do governo cabo-verdiano em conceder à URSS facilidades aeroportuárias e/ou porto de abrigo, nesse período, revelou-se como obstáculo irremediável para uma maior circulação da frota soviética no Atlântico Sul e Médio.

Mau grado uma maior presença naval inglesa durante e após o conflito das Malvinas/Falklands, precedida pela presença quase que ostensiva da frota de superfície da URSS acima da linha do

Equador geográfico, implementando a doutrina de facilidades navais do Almirante Serguei Gorshkov, não chegou a alterar a visão da NATO sobre o Atlântico Sul.

Contribuiu possivelmente para esta secundarização estratégica do Atlântico Sul o facto de que a vigilância deste vasto espaço marítimo era efectuada a partir da linha dorsal das ilhas de Ascensão, Santa Helena, Tristão da Cunha e Malvinas/Falklands. Ainda que não fossem propriamente bases militares ou navais, como aliás se constatou pela facilidade com que os Argentinos se apoderaram das ilhas Malvinas/Falklands, no que tange à sua capacidade defensiva e/ou ofensiva, dispunham de localização que lhes facultavam características de autênticas sentinelas da NATO bem no meio do Atlântico Sul. Aliás, ainda hoje servem, na imensidão do Atlântico Sul, de autênticas plataformas de apoio e postos avançados de vigilância para os Países membros da Aliança do Atlântico Norte.

Vale destacar, no entanto, nestas considerações que os únicos espaços insulares do *largo Atlântico* fora do controlo de Estados membros da NATO são os arquipélagos de Cabo Verde e de Fernão de Noronha. Qualquer deles detém uma importante localização estratégica nas principais rotas marítimas atlânticas que demandem e/ou saiam dos portos do Atlântico Norte. Toda a navegação marítima e aérea acaba por se afunilar neste estreito entre a África e o Brasil.

Acresce ainda que o Atlântico Sul, apesar do aumento do tráfego marítimo e aéreo e o crescimento da produção petrolífera nas suas margens, principalmente na costa africana, ainda não se encaixa de todo nas áreas do mundo tidas como vitais pela maior potência mundial. Só agora neste mundo de ameaças complexas e difusas e de escassez energética começa a merecer maior atenção dos EUA e de outras potências emergentes.

Os espaços marítimos de capital importância para os interesses dos EUA, ainda continuam, por ordem decrescente, a ser



o Atlântico Norte, as Caraíbas, o Mediterrâneo, o Pacífico Ocidental e o Pacífico Norte Ocidental, muito embora existam sinais de mudanças nos interesses dos EUA.

Há que ter em consideração que o Oceano Atlântico, com aberturas na sua parte meridional para o Oceano Pacífico e Oceano Índico, tem sido uma via segura de circulação marítima. Note-se que mesmo o conflito aero-naval nas Malvinas/Falklands não chegou a alterar significativamente ou a impedir o trânsito marítimo na rota do Cabo.

As preocupações dos Países ribeirinhos marcadas pelos efeitos da guerra fria levaram a múltiplas iniciativas para a criação de uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS). As primeiras tentativas lançadas, na década de 70, pelo regime do apartheid da África do Sul, que mereceram apoio imediato do regime militar então vigente na Argentina, não obtiveram respaldo dos órgãos governamentais brasileiros.

O Brasil tinha encetado uma política bem articulada de aproximação à África negra, iniciada com um-périplo do seu Chanceler Gibson Barboza. Esta tomada de posição também pretendia afastar pretensões de controlo conjunto das rotas oceânicas do Atlântico Sul que passam próximo da sua faixa litoral.

Foi defendida pelo governo brasileiro a tese de que a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) continham dispositivos relativos à segurança dos Estados Membros.

Em alternativa, o Brasil inicia mais tarde acções diplomáticas, a nível bilateral e nos *fora* internacionais, após a guerra das Malvinas/Falklands, que culminariam, em 27 de Outubro de 1985, com a aprovação da Resolução 41/11 da Assembleia-Geral das Nações Unidas, na qual se fazia emergir o Atlântico Sul como uma Zona de Paz e Cooperação (ZPCAS).

Tinham sido patrocinadores iniciais, Angola, Argentina, Brasil, Cabo Verde, Congo, Guiné-Bissau, S. Tomé e Príncipe

e Uruguai. Mais tarde, ainda no decurso dos contactos então estabelecidos, outros Países se prontificaram a juntar ao Grupo de patrocinadores do projecto de Resolução – a Costa do Marfim, Gabão e Gana.

Este projecto viria a ser aprovado por 124 votos a favor, com oito abstenções (Alemanha, Bélgica, França, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda e Portugal) e um voto contra, os EUA.

A delegação estadunidense levantou dúvidas sobre a validade da abordagem e declarou que o texto da Resolução poderia induzir a certas restrições no respeitante à liberdade de navegação. As oito Delegações que se abstiveram seguiram a mesma linha de raciocínio nas declarações de voto.

A abstenção de Portugal suscitou nos corredores algumas interrogações, quanto mais não fosse pelas suas relações históricas e de interesse comum não só com o Brasil como também com as suas restantes ex-colónias africanas.

A resolução acabou por colocar o Brasil numa posição de potencial liderança no Atlântico Sul ao mesmo tempo que criava determinadas condições para reunir as duas margens em torno de um projecto comum. A segunda metade da década de 80 é o reinício de um tráfego marítimo entre as duas margens do Atlântico Sul tal como já tinha acontecido quatro séculos antes.

Fundamentalmente, a iniciativa era a de preservar o Atlântico Sul como Zona de Paz, face aos riscos de consequências imprevisíveis que a guerra fria continha na sua matriz nuclear. Continha elementos potenciadores de uma cooperação horizontal entre os Estados ribeirinhos, das duas margens do Atlântico Sul.

Baseados nos princípios da resolução, os países do Atlântico Sul, dotados de alguma capacidade naval decidem, numa tentativa de alcançar uma identidade própria, lançar as bases para uma abordagem Sul-Sul do grande espaço do *mediterrâneo atlântico*, em contraposição ao quadro de disputas Leste-Oeste que polarizava as análises geopolíticas.

São realizadas, mais tarde, após a Guerra Fria, as maiores manobras aero-navais dos Países ribeirinhos – o Atlansur II, em Junho de 1995, que reúne forças do Brasil, Argentina e Uruguai, e, por parte do continente africano, da África do Sul, já sob um regime democrático.

Ainda que, na época, muitos países ribeirinhos do litoral africano tenham sido entusiastas dos princípios enunciados na Resolução, o que em si propiciou algumas reuniões de concertação, sob a égide do ZPCAS, os mecanismos estruturantes de uma plataforma comum neste vasto espaço continuaram por definir por falta de uma liderança engajada capaz de congregiar acções continuadas.

A nível interno do Brasil, sectores políticos e militares, adeptos acérrimos de uma visão mais voltada para uma liderança brasileira no contexto regional, defendiam a necessidade do país se dotar de armas nucleares, uma vez que reunia a capacidade técnica e científica para os produzir. Note-se que do outro lado do Atlântico o regime de apartheid da África do Sul já tinha detonado, com sucesso, alguns artefactos nucleares. Escusado será dizer que esta apetência armamentista poderia colocar em risco o equilíbrio existente no Atlântico Sul, caso fosse concretizada, especialmente no cone sul do continente latino-americano.

A acelerada evolução das relações internacionais que se seguiu à queda do Muro de Berlim despoletou junto dos EUA e da NATO medidas de reajustamento de estratégias e reelaboração de análises mais consentâneas com as novas ameaças que a fragmentação do bloco soviético despoletou, especialmente o ressurgimento nunca antes observado de focos e movimentos radicais de cariz e inspiração islâmica.

Mas, nestes quase vinte anos que se seguiram à adopção desta Resolução, o mundo transformou-se substancialmente. Passou-se de um cenário bipolarizador, caracterizado pela Guerra Fria,

de confrontação permanente nas periferias dos dois blocos, com adversários bem definidos e identificados, para um mundo unipolar, de ameaças difusas e globais, de relações fragmentadas, onde o espectro da ameaça terrorista e da instabilidade substituiu o risco da guerra nuclear.

Neste âmbito, a segurança nacional deve-se situar num plano cimeiro das preocupações do Estado. Principalmente no caso de países de pequena dimensão territorial e populacional, carentes de recursos, enfrentando acentuadas vulnerabilidades estruturais, sem condições aceitáveis de defesa e segurança que lhes permita fazer face aos desafios resultantes da sua condição de país muitas vezes incrustado em zona de comunicação marítima intensa.

Vejamos por exemplo o que acontece nos países do Atlântico Médio, do litoral africano, com identificadas reservas de *oil crude*, que têm sido assolados por uma onda crescente de narcotráfico e crimes a ele conexos, migrações ilegais, conflitos civis e branqueamento de capitais.

O controlo e neutralização destas ameaças escapam à capacidade de prevenção e controle dos Estados ribeirinhos. Felizmente, tem-se vindo a consolidar a ideia, a nível global, de que os mecanismos deste combate devem ser feitos num clima mais vasto de cooperação internacional que inclua a sua natureza *multi-sectorial* e *pluridimensional*. Principalmente para aqueles como Cabo Verde, que para além do seu posicionamento estratégico numa zona de transição entre o Atlântico norte e o sul, se localiza na encruzilhada de várias rotas marítimas e aéreas, junto de um litoral potencialmente rico em petróleo, dominado por explorações em offshore, e muito próximo de uma sub-região que apresenta *fracturas* sociais e religiosas muito semelhantes às esboçadas por Samuel Huntington.

A descoberta das potencialidades de *oil crude*, existentes na bacia ocidental africana, está a mover a costa ocidental africana

de um plano secundário, no início da Administração Bush, para um patamar de destaque crescente no que concerne aos interesses estratégicos estadunidenses.

Daí que as últimas formulações de conceitos e estratégias, no plano securitário em Cabo Verde, contenham elementos partilhados pelos EUA e a UE de que estes combates devam ser encarados como *multidireccionais, porquanto os riscos são difíceis de se prever e de se identificar*. Não é de se descartar que a articulação futura de um mecanismo de segurança no Atlântico norte e na Europa possa vir a ter as ilhas cabo-verdianas como o vértice mais a sul do seu triângulo de segurança.

A União Europeia, devido a uma certa inércia provocada pela guerra fria, continua, apesar de tudo, a privilegiar na sua formulação de estratégias de segurança os seus vizinhos do leste e a bacia mediterrânica, em detrimento da necessidade de uma avaliação mais ajustada dos riscos provenientes do Sul, como o narcotráfico e crimes conexos. Estes, como é sabido, têm ou poderão ter formas para financiar acções terroristas. Mas a Europa só agora desperta para algumas acções de prevenção das ameaças vindas do sul e quando, conjunturalmente, responde a alguma ameaça, fá-lo sem a necessária coordenação e cooperação das organizações policiais dos diversos países afectados.

Realizar-se-ão, em Julho de 2006, em Cabo Verde, os exercícios finais da Nato Response Force. Os exercícios decorrerão nas ilhas de Santo Antão, Sal, Fogo, S. Vicente e Santiago.

O facto de se ter as ilhas como teatro destas operações realça não só o valor estratégico da localização de Cabo Verde no Médio Atlântico mas sobretudo significa que a abordagem das elites cabo-verdianas, a nível de decisão política, se ajusta ao novo conceito de segurança comparticipada.

A CPLP como Comunidade multicontinental, com uma forte concentração populacional e de recursos naturais no Atlântico

Sul pode permitir-se a ambição de formular triangulações e poder conduzir estratégias bem definidas no Atlântico Sul, o que aumentará o seu poder de diálogo não só nas Organizações regionais a que cada um dos seus membros pertence, como também nas de vocação de segurança regionais.

Os litorais marítimos do Brasil e Angola perfazem 9.137 km no Atlântico Sul (7.737 km para o Brasil e 1.400 km para Angola). Estes dois países luso-falantes totalizam, segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano, de 2005, do PNUD, 196,1 milhões de habitantes (181.1 +15.0), com uma projecção para 2015 de 229,5 milhões.

Ambos são produtores de petróleo, tendo Angola ultrapassado a faixa de um milhão de barris desde 2003. Acresce que o Brasil é dos países mais avançados em termos de tecnologia de exploração do *oil crude* a mais de 3.000 metros de profundidade. Ambos também detêm grandes bacias hidrográficas nos continentes onde estão inseridos, acesso directo e amplo ao mar. São países de forte maritimidade, dotados de recursos naturais estratégicos e essenciais, com fraca densidade populacional e uma parte significativa da população com menos de 20 anos.

Permitam-me trazer a talhe de foice que Portugal, enquanto potencial líder da CPLP guarda no seu âmago um enorme capital de experiência que decorre da sua histórica e permanente relação com o seu mar envolvente. Citando Ratzel, geógrafo alemão do século XIX, comungo com outros, de que foi o povo com mais “*sentido de espaço*”. Neste caso, mais modernamente definido como hidro-espaço. Não lhe era possível ter outra alternativa. Portugal debatia-se, tal como hoje, apesar de tudo, com o dilema de se encontrar na periferia de uma península, a Ibérica, ela própria também periferia do centro da Europa. Perante esta dupla marginalização não lhe sobrava outra opção senão virar o azimute das suas ambições para a vastidão oceânica, especialmente o Atlântico Sul.

Muita da sua forma de estar e de se manifestar, advém até hoje, desta sua identidade atlântica, especialmente os traços adquiridos na sua relação com as gentes e culturas das duas margens da zona sul deste vasto oceano e suas margens, que passou a conhecer profundamente. A miscigenação étnica e cultural que resultou deste contacto terá condicionado sobremaneira a vocação relacional dos portugueses com este espaço marítimo. Os destinos de Portugal estarão, pois, inevitavelmente ligados ao Atlântico Sul.

Afirma Mackinder que cada século tem a sua própria perspectiva geográfica. Mas o que ressalta destas citações são as perspectivas repetitivas no Atlântico Sul. Três séculos antes, já Salvador Correia de Sá e Benevides, revelando apurado sentido estratégico deste espaço oceânico e ciente de que *a colónia do Brasil não podia existir sem Angola*, capitaneara uma armada que saíra da Bahia para recuperar Angola aos Holandeses. Era na realidade a projecção de força no “*equador lusitano*” a tecer laços de amarração a uma história e interesses comuns no Atlântico Sul.

Para Portugal, mesmo regressado às suas fronteiras europeias do século XV, o Atlântico Sul não deixa de ser um vector incontornável da sua política externa, quanto mais não seja porque neste espaço se impõe preservar e desenvolver um importante legado da Nação portuguesa – a língua.

Por outro lado, há que referir que Portugal não deixa de representar uma parte do espaço lusófono, onde somente cerca de 4,5% dos seus cidadãos se encontram no mundo europeu. Percentagem esta que se reduzirá paulatinamente nas próximas duas décadas.

Portugal possuindo uma posição geográfica privilegiada no seio da NATO, especialmente no que concerne às rotas transatlânticas (Açores e Madeira) e membro da União Europeia poderia maximizar estas vantagens em torno de uma maior valorização

da sua vocação atlântica assim como servir de plataforma facilitadora de fluxos comerciais não só entre os membros da Comunidade como também com outros países deste espaço atlântico sob pena de se ir distanciando e perdendo a posição do vértice norte deste triângulo lusófono.

Mas seria de todo vantajoso para Portugal ter uma abertura para outros Países Africanos não-lusófonos, particularmente no Atlântico Sul. O alargamento deste relacionamento inevitavelmente que se reflectiria de forma positiva no seio da CPLP.

Para que Portugal realize as suas aspirações particularmente no Atlântico Sul não é menos importante, talvez seja até muito estratégico, que projecte, a par com os investimentos, lideranças capazes não só de rentabilizar os investimentos, como também de consolidar a presença portuguesa nesses espaços.

Neste sentido vale, por oportuno, destacar – e permitam-me que continue a falar estritamente em meu nome – das minhas experiências em Cabo Verde, Angola, Brasil e outros países da África Austral de que nem sempre os agentes portugueses escolhidos para chefiarem as representações de Empresas de capital público, se revelaram adestrados e vocacionados para defender de forma consistente a imagem de Portugal, enquanto interlocutor válido no contexto africano.

Algo similar também vem acontecendo numa geração mais nova de diplomatas portugueses, sem muita compreensão da complexidade africana, seu passado e as vicissitudes que impregnam o seu esforço para o desenvolvimento. As manifestas dificuldades de relacionamento e de integração nas capitais africanas onde estão colocados não são de molde a ajudar Portugal na sua aproximação à África e no aprofundamento da sua relação atlântica.

O que se espera destes agentes diplomáticos, como executores da política externa portuguesa, é um engajamento pleno às orientações que visam uma relação desprendida, descomplexada



e construtiva com as ex-colónias. Aguarda-se sempre deles, no relacionamento profissional e diplomático, um comportamento ainda mais solidário e amistoso do que o habitual padrão de relacionamento que marca as relações com outros países que não tem o português como língua comum.

Actuação diferente da esperada e desejada desperta, por vezes, impasses e bloqueios, especialmente nos meios empresariais e em certos sectores diplomáticos, num relacionamento que se quer dinâmico e frutuoso conforme ocorre ao nível dos centros de decisão política.

Perdoem-me continuar com estas minhas reflexões. Mas devem, em suma, ser entendidas no quadro da desejada convergência de parâmetros políticos que têm guiado as relações entre os Estado da CPLP. Agir contrariamente é contribuir para hipotecar ou comprometer o futuro da Comunidade, ao permitir manifestações de estados de alma, que em certos círculos, muitas vezes são vistas como repetição de alguma particularidade histórica do passado.

Esta vasta região africana também tem sido alvo de atenção prioritária de potências emergentes, das quais se destaca a China, no que concerne a novos mercados, importação de matérias-primas essenciais e à sua grande e crescente apetência energética. Sendo assim, é bem previsível que a frota naval oceânica chinesa, em franca renovação, dentro de pouco tempo faça a sua entrada no Atlântico Sul e comece regularmente a frequentar os mesmos portos e zonas outrora disputados pela frota naval soviética durante a guerra fria.

O aumento previsível do comércio mundial com o desenvolvimento dos mercados asiáticos fará crescer numa proporção ainda maior, especialmente no que concerne à tonelagem transportada, o tráfego marítimo no Atlântico Sul. Toda esta circulação deverá ser feita em condições de segurança e livre de quaisquer constrangimentos. As grandes regiões industriais da América

do Norte e da Europa Ocidental continuarão muito ligadas e dependentes do aprovisionamento de matérias-primas e da rota do Cabo para a importação de matérias-primas e exportação dos seus produtos. Calcula-se que 25% do *oil crude* importado pelos EUA em 2015 sairá da costa ocidental africana, especialmente do golfo da Guiné.

Longe vão os tempos em que Mahan defendia que a prioridade com a segurança marítima se alcançava através de uma estratégia ofensiva para aniquilação dos adversários. Os tempos são outros. Estamos, hoje, perante um novo sistema mundial, ainda em fase de acomodação e construção, de difícil caracterização.

As novas ameaças que também podem incidir sobre o controlo das linhas de comunicação marítima, navios e plataformas petrolíferas em offshore, impõem, como premissa, concertações inter-estatais, designadamente de forças navais e de fiscalização.

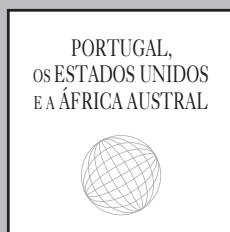
As plataformas navais – ilhas, arquipélagos – adquiriram uma importância estratégica para actuação nas rotas marítimas e no litoral próximo como outrora tiveram. Poderão vir a servir essencialmente para a defesa dos espaços marítimos e como elementos participativos em operações multinacionais de projecção de força.

Vale, neste contexto de considerações e a à laia de conclusões, destacar que, no entender da Dra. Nancy Walker, especialista em questões estratégicas da África, que do ponto de vista da Segurança, a Humanidade se encontra num “*verdadeiro paradoxo em que, num mundo onde os maiores países-nações operam com grandes constrangimentos na sua liberdade de acção – contrariamente ao que faziam há um século – existem hoje actores não-estatais (narcotraficantes e redes terroristas) a agir quase sem constrangimentos, porque os transportes e as comunicações internacionais facilitam-lhes as acções subversivas*”.

Certamente uma visão acutilante e sombria que preocupa e afecta profundamente as estruturas de segurança global, espe-

cialmente as dos pequenos estados que se contam em grande número no limite litoral africano do Atlântico Sul. Será oportuno falar-se hoje com maior propriedade da necessidade de constituição de uma plataforma comum que tenha por objectivo a segurança regional e colectiva no Atlântico Sul, em coordenação com os seus tradicionais parceiros de desenvolvimento.





Desenvolvimento e Segurança:  
Perspectivas Políticas

•

*Security and Development:  
Political Approaches*



## FORTALECER O ESTADO DEMOCRÁTICO EM ÁFRICA

*José Maria Pereira Neves*

*Primeiro-Ministro de Cabo Verde*

Começo com uma confissão: encontro sempre uma enorme satisfação nas oportunidades que se me oferecem de debater questões relacionadas com o meu continente.

Na verdade, a minha postura em relação a África, ao seu futuro, é sempre de optimismo e de confiança. Digo melhor; uma postura de crença. Acredito no futuro da África e penso que devo, por conseguinte, procurar contribuir, no limite das minhas possibilidades, para que exista um entendimento o mais acertado e o mais justo sobre quais os reais desafios que se colocam ao continente africano e sobre qual deva ser o contributo, o papel das lideranças, das elites africanas.

Vou procurar, de seguida, partilhar convosco algumas reflexões, ainda que de forma abreviada.

Há uma questão que me parece incontornável, e é a seguinte: que fazer para que África seja um espaço de estabilidade, segurança e desenvolvimento?

Antes de mais, parece-me que é preciso superar este conflagrador facto que é a debilidade do Estado. Ou seja, e dizendo de modo mais positivo, temos de ser capazes de criar as condições necessárias à institucionalização do Estado.

Este é, seguramente, o maior desafio: o da construção do Estado em sociedades pluri-étnicas. Sociedades que, na maior parte dos casos, há muito carregam o lastro de conflitos armados com efeitos devastadores desde logo nos planos social e económico.

Parece-me que os conflitos não são a causa, mas sim o resultado da fragilidade política e institucional do Estado – um

Estado que, entregue à degenerescência, não foi sendo capaz de articular e integrar os diversos interesses perfilados na sociedade, de regular os conflitos sociais, de respeitar a diversidade étnica e cultural.

É necessário e inadiável erguer e consolidar Estados que obedeçam às regras do jogo democrático, que promovam o consenso sobre as grandes questões nacionais, que respeitem os direitos das minorias, que tenham a tolerância como princípio norteador.

A existência de tal tipo de Estado é a condição básica para a gestão dos conflitos.

Na verdade, o Estado em África tem de ser capaz de colocar os abundantes recursos naturais, *maxime* os energéticos, ao serviço do bem-estar dos cidadãos, e de articular políticas públicas sensíveis às necessidades das populações, a começar pelas necessidades que tenham que ver com a garantia do mínimo humanamente digno.

É preciso não perder de vista que o Estado é o instrumento *sine qua non* para a própria realização dos Objectivos do Milénio, o que vale por apontar a necessidade de garantir. No espaço de cada comunidade nacional, ganhos substanciais ao pleno desenvolvimento da pessoa humana num contexto de liberdade e de efectiva fruição de bens essenciais como a saúde, a educação, o trabalho, a segurança social, o saneamento básico, entre outros, tantos outros ainda bem distantes do quotidiano de populações inteiras.

Na perspetivação do futuro do continente africano, acredito, minhas senhoras e meus senhores, que a NATO pode assegurar um contributo importante, precisamente agindo enquanto força propiciadora de um ambiente favorável à estabilidade e à existência de Estados democráticos, plurais e credíveis.

Muito concretamente, penso que esse contributo pode afirmar-se em três vertentes:

Em primeiro lugar, no apoio a um inadiável processo de “civilização” das Forças Armadas, através da promoção da cultura



democrática e da ideia de submissão ao poder civil e às regras do jogo democrático, sem esquecer, naturalmente, a formação em componentes mais técnico-operativas.

Em segundo lugar, contribuindo para a assunção de uma verdadeira cultura de prevenção dos conflitos e de diálogo e tolerância no relacionamento intra e inter-estadual.

Por último, tenho por altamente benéfica a existência de parcerias em domínios assaz relevantes, como o combate ao narcotráfico, ao tráfico de pessoas, à criminalidade organizada, bem como o de acções em matéria de protecção civil e de ajuda humanitária.

No meu país, Cabo Verde, fizemos uma decidida aposta na Democracia e no Estado de Direito Democrático.

Penso que temos tido, neste particular, uma evolução bastante positiva.

A alternância democrática tem acontecido com normalidade num ambiente de maturidade cívica, sendo que dentro de pouco mais de dois meses teremos, pela quarta vez, eleições gerais e presidenciais.

A Oposição exprime-se livremente e cumpre na plenitude o seu estatuto constitucional.

A Comunicação Social funciona com liberdade e isenção, sendo prova disso o facto de termos sido recentemente considerados um dos países mais livres do mundo.

As instituições da República estão consolidadas e funcionam, outras foram criadas recentemente ou estão em instalação, como são os casos do Tribunal Constitucional e do Provedor de Justiça.

Estamos empenhados numa profunda reforma do Estado, designadamente na perspectiva de respostas mais céleres aos cidadãos e às empresas, respostas, por conseguinte, com um maior índice de utilidade.

Estamos numa fase bastante avançada em matéria de governação electrónica e vamos arrancar brevemente com as Casas do Cidadão e as Casas do Direito.

O nosso Estado é cada vez mais um Estado de direitos, liberdades e garantias, não apenas no que concerne à cidadania política mas igualmente no que diz respeito às matérias atinentes à afirmação do cidadão nos planos social, económico e cultural.

Não obstante os nossos constrangimentos muito próprios, desde logo a nossa vulnerabilidade económica e ambiental, temos podido assegurar ganhos que nos colocam na linha da frente do desenvolvimento humano em África.

Os investimentos sociais têm sido, com efeito, um ponto de honra na nossa opção de desenvolvimento.

E com isto quero sublinhar o quanto enfatizamos o princípio da boa governação na nossa prática governativa.

A forma sadia e prudente como cuidamos das finanças públicas, o zelo que colocamos na utilização da coisa comum, o rigor com que prestamos contas, a intensidade com que promovemos a consolidação das instituições, tudo isso conduz-nos a ter um Estado mais apto e mais expedito nas prestações aos cidadãos, mormente aos mais carentes.

Repetidamente tenho afirmado que, para um país como Cabo Verde, a boa governação constitui um recurso estratégico.

Penso que este entendimento e a forma como temos governado o país são reconhecidos e recompensados quanto uma instituição idónea como o Banco Mundial nos considera o país melhor gerido em África no ano transacto, ou quando somos seleccionados para os fundos do *Millenium Challenge Account*, tanto em 2004 como agora para 2006.

Aliás, temos tido a oportunidade de advogar junto dos nossos parceiros, como é o caso do Banco Mundial, que o relacionamento entre Estados e, em especial, a cooperação internacional deve conceder uma maior atenção a esse novo paradigma

introduzido pelo MCA, justamente ao aplicar, para a selecção dos países beneficiários, critérios que claramente apelam ao bom desempenho dos Estados.

Penso que já é tempo de privilegiar o mérito, mesmo quando se trata de decidir sobre matérias como o perdão da dívida, sob pena de, também neste particular, se perpetuar o erro e premiar os maus exemplos, o que equivale a não contribuir para a afirmação de Estados credíveis – porque de rigor e de boa utilização do património comum.

Cabo Verde continua a ser um país de paz e estabilidade. Queremos ser, na nossa região, um país-ponte de diálogo e entendimento, um país amante e promotor da paz.

Acreditamos profundamente que não há desenvolvimento sem paz e estabilidade, mas acreditamos igualmente que a paz e estabilidade são valores cuja sustentação tem de ser necessariamente plural no que diz respeito aos sujeitos envolvidos e às parcerias mobilizadas.

Não há paz e estabilidade no isolamento ou numa relação autista com o mundo, muito menos com o mundo fronteiriço.

Cientes de que Cabo Verde possui uma incontornável vocação atlântica, temos promovido uma parceria com a NATO, porventura desbravando o caminho para um novo quadro de relacionamento com todo o continente.

Penso que temos dado passos significativos e é encorajadora a forma com vêm sendo preparados os exercícios militares que brevemente terão lugar em Cabo Verde e, importa referi-lo, pela primeira vez em África.

Desejo que o nosso propósito seja bem entendido.

Queremos contribuir para que naquele nosso espaço o Atlântico se afirme como um corredor de paz.

No interesse do continente mas também tendo presente a paz e estabilidade como valores de fruição global, considero fundamental essa aposta nesse corredor, este claramente entendido como

um quadrante geo-estratégico amigo e promotor da paz, da democracia, dos direitos humanos e do desenvolvimento.

Insisto neste ponto: não é proveitoso nem desejável dissociar a problemática do desenvolvimento da preocupação atinente à paz, à estabilidade e ao Estado de Direito Democrático. Creio que são faces do mesmo corpo poliédrico.

O que, como tal, exige uma outra postura de lideranças africanas, a começar por outra capacidade de resposta às necessidades das populações.

E com isto estou a referir-me àquilo que parece dever ser o compromisso fundamental dessas lideranças: a construção do bem-estar para a pessoa humana no continente africano.

Acredito ser este o mote para este novo tempo que se vive em África.

## PORTUGAL, OS ESTADOS UNIDOS E A ÁFRICA AUSTRAL

*Luis Amado*

*Ministro da Defesa Nacional*

Faço esta intervenção enquanto Ministro da Defesa, no pressuposto – para mim cada vez mais evidente – de que toda a problemática do desenvolvimento, e em particular no continente africano, depende, conforme sublinhado pelo Sr. Primeiro-Ministro de Cabo Verde, da existência de condições de paz, de estabilidade e de segurança.

Mas esta reflexão resulta também da experiência que recolhi directamente, enquanto fui responsável pela política de Ajuda ao Desenvolvimento e pelo relacionamento com aquele continente durante mais de cinco anos.

É no quadro da experiência vivida e das responsabilidades que actualmente exerço que gostaria de centrar as minhas palavras.

A oportunidade desta iniciativa conjunta da Fundação Luso-Americana (FLAD) e do Instituto Português das Relações Internacionais (IPRI) é desde logo significativa por se oferecer discutir a problemática das relações Portugal-África situando-as crescentemente num contexto marcado pela dinâmica particular que hoje se vive na África Austral e pelo papel incontornável que os Estados Unidos da América podem assumir na nova geopolítica do continente africano.

Em primeiro lugar, permito-me, sugerir que provavelmente precisamos de repensar as relações Portugal-África. Há uma lógica que me parece ter-se esgotado e um novo ciclo que julgo abrir-se neste relacionamento. No essencial estou de acordo com as recentes declarações de Manuela Franco acerca das suas dúvidas sobre se, ao longo destes últimos 50 anos, temos tido uma verdadeira

política para África. Ousaria talvez mesmo admitir que a política africana é um “mito” na política externa nacional. É óbvio que de fora é mais fácil alimentar esse “mito”, mas quando vivido no dia a dia da gestão política corrente, torna-se mais fácil desmistificar a realidade da nossa relação com o continente africano.

Temos uma política para Angola há 50 anos e uma política dirigida aos países de expressão portuguesa, mas afastámo-nos há muitas décadas daquela que é a dinâmica do continente africano. Deixámo-nos encerrar na mistificação ideológica do antigo regime, que, no fundo, identificava os espaços africanos com o espaço nacional português. Por outro lado, a guerra colonial fez-nos regressar de África de forma naturalmente precipitada, condicionando depois o nosso regresso, nos anos 80. A este propósito, lembro-me sempre do filme de Alain Tanner chamado “*O regresso de África*”, no qual um casal a viver na Europa espera partir para África; como a carta de chamada não chegava, começaram a regressar de uma viagem que nunca tinham iniciado. O nosso “regresso a África” foi de alguma forma também assim como se nunca de lá tivéssemos saído.

Mas a verdade é que saímos. A nossa descolonização, diferentemente daquela que outras potências coloniais fizeram, teve as características que todos conhecemos: de um momento para outro deixámos as posições económicas, políticas e culturais que tínhamos. Pelo que, nesse “regresso”, – que, no fundo, ainda procuramos cumprir como um destino –, não resistimos a uma certa tentação neo-colonizadora. Há, aliás, exemplos interessantes de antigos colonos que regressam com o mesmo projecto de vida que deixaram há 20, 25, 30 anos. E é curioso que nesse “regresso a África” exista uma enorme incapacidade de nos libertarmos desse tropismo neo-colonizador, que, do meu ponto de vista, também tem condicionado a capacidade de percebermos objectivamente a realidade do continente africano e as novas dinâmicas com que este se confronta.

Tenho a convicção de que, fechado o ciclo da guerra colonial e iniciado o “regresso a África”, com as expectativas de uma sociedade que viveu uma relação tão íntima com as comunidades africanas como a portuguesa, – julgo que é tempo de entrarmos definitivamente num novo ciclo, pós-colonial, no pressuposto de que a dinâmica da nossa inserção geopolítica não se esgota no horizonte das nossas expectativas no continente africano.

A nostalgia dessa relação com África – essencial para a nossa identidade – não deve ser redutora a ponto de impedir as gerações futuras de manterem um relacionamento muito mais aberto com outras regiões, outras sociedades e outros Estados, com os quais é natural que partilhemos ambições e interesses. Do mesmo modo, não podemos deixar de considerar que a atenção ao continente africano não deverá prejudicar o interesse particular com que sempre olharemos o que se passa nos países de língua portuguesa.

Todos estes países vivem dinamismos de inserção regional em termos políticos e em termos de segurança e defesa que podem ser muito ricos, pelo que a nossa capacidade de alimentar uma relação bilateral sólida e construtiva ficará condicionada se não os acompanharmos. Esses dinamismos passam, logo à partida, pela relação entre cada Estado e as organizações regionais e sub-regionais a que pertencem.

Estou perfeitamente de acordo com o Primeiro-Ministro de Cabo Verde quando afirma que a questão do Estado em África é fundamental para compreender os problemas do continente. É um conceito herdado da colonização europeia e consagrado em 1963 na primeira Cimeira da OUA, em Adis-Abeba e, desde então, a expressão da racionalidade política europeia transposta para o continente africano e assumida pelas elites da descolonização africana. Os grandes líderes da descolonização africana, nos anos 60, adoptaram intencionalmente esse quadro conceptual da organização política do continente, tributário do conceito que estrutura a vida política no Ocidente.

E esse desafio nunca foi devidamente valorizado na leitura que os próprios europeus fazem da realidade política africana e que, muitas vezes pelo contrário, pela acção política, põem em causa os alicerces do que é a principal herança do colonialismo europeu em África – o Estado – Nação.

De certo modo os africanos compraram a “paz na fronteira” com essa declaração, na Cimeira fundadora da OUA, ao fazê-lo, assumindo o princípio da intangibilidade das fronteiras herdadas da colonização, de alguma forma criaram as condições para que muitas das guerras civis se desenvolvessem, um pouco por todo o continente.

Ora, em África neste momento assistimos ao impulso regionalista e que visa acomodar a perspectiva de uma acelerada democratização com a pluralidade interna dessas sociedades –, a pluralidade e a diversidade características de um contexto mais amplo de unidade política regional, preservando o fundamento da autoridade do Estado, ainda a principal referência da experiência colonial.

Com este enquadramento, creio que deveremos dar a maior das atenções à dialéctica dos actuais Estados africanos: enquanto se têm que constituir como Estados-Nação, integrando “nações”, etnias e tribos diferentes, necessitam também de impor a autoridade do Estado sobre a realidade territorial, num quadro de instabilidade e conflitualidade eminentemente regional. E procuram fazê-lo com grande agilidade política.

Se atentarmos, na última década, à extraordinária evolução registada, às iniciativas dos dirigentes e líderes africanos para criar quadros regionais de regulação de conflitos e de integração económica e social de âmbito regional, compreenderemos que, pela primeira vez em séculos, há uma elite política determinada em assumir a responsabilidade pela condução do destino do seu continente.

E a Europa precisa de corresponder, apoiando justamente este movimento político, que se desenvolve em todo o conti-



nente, de norte a sul, no sentido de estruturar uma verdadeira e singular capacidade política para os africanos responderem aos seus conflitos.

Desta leitura pós-colonial, da dinâmica própria que a globalização induz na transformação que o continente conhece, importa tirar consequências para a política africana. Com o surgimento de novos actores e com a ocupação de um certo vazio que se instalou no continente, – sobretudo depois da guerra fria e com o processo de descolonização que vinha sendo desenvolvido nas últimas décadas, consolidou-se a presença de novos protagonistas incontornáveis na política africana.

Os países europeus, como Portugal, França ou Reino Unido que, em determinado período, tiveram um papel quase central na vida política desse continente –, não podem ignorar esta nova realidade política, que emerge da actividade de organizações regionais que vêm assumindo um papel cada vez mais destacado, mas também, de novos protagonistas políticos, económicos, financeiros e sociais, novos movimentos “colonizadores”, que têm de ser considerados quando nos confrontamos com a equação africana.

Em segundo lugar, e é muito significativo que esta iniciativa o tenha abordado, não me parece que possamos voltar a olhar para o continente africano fora da sua relação emergente com o Atlântico sul, onde se verificam novos dados e um enquadramento estratégico diferente. O Primeiro-Ministro de Cabo Verde aludiu a isto, já que o seu País constitui um exemplo, produto das funções históricas que sempre teve, tentando erigir-se, moderadamente, como plataforma privilegiada de relacionamento entre povos e culturas e nó da encruzilhada em que se procura posicionar de forma estratégica na relação entre o continente americano e o espaço euro-africano.

Nesta perspectiva, não podemos ignorar o movimento que se desenvolve na relação Sul-Sul, designadamente entre a África

Austral e o Mercosul, factor de valorização do nosso potencial geo-estratégico. O Atlântico Sul pode ser, neste contexto, um espaço privilegiado de projecção estratégica de uma ambição nova de Portugal, capaz de articular novos interesses na relação com o continente africano e com a política africana.

Naturalmente, não podemos desprezar o potencial estratégico que constitui a comunidade de cidadãos nacionais que ainda hoje vive na África Austral, designadamente na África do Sul (um dos elementos de um pólo civilizacional “europeu”, que pode consolidar uma dinâmica de influência e de projecção de formas e modelos económicos, sociais e culturais que nos liguem – e a nossa presença significativa em Moçambique e Angola – países que têm hoje uma importância extraordinária na consolidação de um projecto de integração na África Austral.

Aliás, permitam-me lembrar que a eleição do presidente Guebuza, e os primeiros passos que deu para fortalecer o eixo Maputo-Angola tão pouco parecem despreciandos.

Por fim, e em terceiro lugar, não poderia deixar de sublinhar a consideração muito particular que a relação com os Estados Unidos aqui poderá ter.

Pela primeira vez, há um movimento de convergência de interesses entre Portugal e os Estados Unidos, na relação com o continente africano, após as divergências que marcaram esta relação durante décadas, com elevado atrito na relação bilateral entre Portugal e Estados Unidos. E este é seguramente um factor estruturante na nossa abordagem da relação com o continente africano.

É significativo que aconteça no momento em que existe uma crise na relação transatlântica e se torna premente renovar a agenda dessa relação. A questão da paz, da estabilidade, da segurança e do desenvolvimento em África terá que ser assumida como um ponto central dessa nova agenda. Considerando, aliás, que os Estados Unidos olham para África com interesses con-

traditórios (produto dos diferentes sectores, necessidades e sensibilidades da sociedade americana), a verdade é que são inúmeros os sinais de uma crescente atenção para com os problemas do continente africano.

Esse interesse não pode deixar de se cruzar, também, com a própria renovação da agenda da Aliança Atlântica e do processo de Transformação da NATO.

Por outro lado, recordo os debates e as reflexões em curso sobre o diálogo entre a NATO e a União Europeia sobre a partilha de responsabilidades de segurança em África, sobretudo em torno de um facto que passou despercebido a muitos observadores da realidade política internacional: o pedido do Presidente Konaré, Secretário-Geral da União Africana, dirigido em simultâneo à União Europeia e à Aliança Atlântica, de apoio à operação em Darfur, confrontando as duas organizações pela primeira vez com a necessidade de assumirem responsabilidades em conjunto.

Num momento em que este debate começa a estar na ordem do dia, tanto nos Conselhos da NATO como nos Conselhos da União Europeia, e na sequência de uma iniciativa concreta, a NATO e a União Europeia são compelidas a debruçar-se sobre a forma de repartição de responsabilidades e tarefas, articulando diferentes formas de actuação.

É muito interessante que, justamente por iniciativa de uma organização africana, a NATO e a União Europeia tenham, neste momento, que dialogar sobre a forma como se irão organizar para responder a problemas que se prendem com a estabilidade e segurança “fora da área”. Já existem afloramentos deste problema na regulação das respectivas intervenções no Afeganistão, e haverá outros, eventualmente também, em relação ao Iraque, mas novo é que este facto decorra da interpelação de uma organização regional, a União Africana. Neste caso, a concertação tem que ser feita não na perspectiva de uma simples decisão para estabelecer uma operação de paz através da inter-

posição de uma força, mas de uma solicitação de um interlocutor regional que, no quadro de Resoluções das Nações Unidas acaba por funcionar como pivot na articulação deste diálogo entre a NATO e a União Europeia. E isto é extraordinariamente inovador.

Há por isso aqui dados novos, e Portugal tem um papel muito importante a desempenhar, porque é um protagonista e um actor desta realidade muito complexa, que exige uma acção política e diplomática persistente, mas muito centrada na nossa experiência de relações bilaterais com países importantes do continente africano, como Angola e Moçambique, nos quais se verificam hoje experiências importantes de promoção de segurança cooperativa de âmbito regional, tanto com o apoio bilateral dos Estados Unidos como de outros países com uma envolvente regional forte, por exemplo Portugal ou França. Lembro ainda os programas de cooperação militar multilateral e bilateral na África Austral (como sucede com alguns exercícios conjuntos de forças). Pensamos que a cooperação militar portuguesa deve ter também aqui um papel importante no futuro.

E permitam-me que conclua com esta nota. De facto, as transformações que descrevi devem ter tradução na forma como equacionamos a cooperação técnico-militar.

Muito recentemente, tive a oportunidade de trocar algumas impressões sobre esta nova realidade com o Secretário da Defesa Donald Rumsfeld; foi ele mesmo a tomar a iniciativa de questionar o que poderiam os nossos dois países fazer em conjunto para formar militares africanos, para intervirem em operações de paz *em África*.

Como disse, Portugal pode ser um actor importante neste processo e, no âmbito limitado das minhas competências e responsabilidades, enquanto Ministro da Defesa, procurarei dar sequência a projectos e acções que possam ir ao encontro do quadro de preocupações que pude aqui manifestar.

PORTUGAL,  
OS ESTADOS UNIDOS  
E A ÁFRICA AUSTRAL



## Notas Biográficas

•

*Biographical Notes*



---

## **António Monteiro**

*Alto Representante do Secretário Geral da ONU para as Eleições na Costa do Marfim. Ministro dos Negócios Estrangeiros do VII Governo Constitucional.*

Diplomata de carreira, foi Embaixador em Paris entre 2001 e 2004, Representante Permanente junto da ONU em Nova Iorque e nessa capacidade representou Portugal no Conselho de Segurança (1997-1998). Foi Director Geral de Política Externa, Coordenador do Comité de Coordenação Permanente da CPLP (1994-1996) e chefiou a Missão Temporária de Portugal junto das Estruturas do Processo de Paz em Angola.

---

## **Assis Malaquias**

*Associate Professor of Government at St Lawrence University.*

Dr. Assis Malaquias holds degrees in Economics and Political Science from Dalhousie University, Canada. His areas of specialization include International Relations, International Political Economy, and African Politics.

Dr. Assis Malaquias' current research focuses on security in central and southern Africa. His recent publications include "Peace Operations in Africa: Preserving the Brittle State?" *Journal of International Affairs* Vol. 55(2), Spring 2002; "Dysfunctional Foreign Policy: Angola's Unsuccessful Quest for Security since Independence," in Korwa G. Adar and Rok Ajulu, eds., *Globalization and Emerging Trends in African States Foreign Policy-Making Process: A Comparative Perspective of Southern Africa*. Bookfield: Ashgate, 2002; "Making War and Lots of Money: The Political Economy of Protracted Conflict in Angola," *Review of African Political Economy* Vol. 28 (90),

December 2001, pp.521-536; “The Political Economy of Angola’s Ethnic Conflict,” in Sandra McLean, Fahim Quadir & Timothy M Shaw (eds) *Crises of Governance in Asia & Africa: Globalizing Ethnicities*. Aldershot: Ashgate, 2001; “Humanitarian Intervention,” in Joel Krieger (ed.) *The Oxford Companion to Politics of the World*, 2nd edition. New York: Oxford University Press, 2001; “Diamonds are a Guerrilla’s Best Friend: the impact of illicit wealth on insurgency strategy,” *Third World Quarterly* Vol. 22(3) 2001; “Reformulating International Relations Theory: African Insights and Challenges,” in Dunn, Kevin C & Timothy M Shaw (eds) *Africa’s Challenge to International Relations Theory* London: Palgrave, 2001. Dr. Malaquias has also been an invited speaker at several venues, including the Royal Institute of International Affairs in London.  
<http://web.stlawu.edu/ciis/html/staff.html>

---

### **Fernando Melo Gomes**

*Almirante, Segundo Comandante, Comando Aliado Conjunto de Lisboa.*

Especializado em comunicações, o Almirante Melo Gomes embarcou em diversos navios e comandou dois draga-minas, uma corveta e a fragata “Corte-Real”. Participou em exercícios nacionais e internacionais e em quatro integrações na Força Naval Permanente do Atlântico da NATO, STANAVFORLANT, que comandou entre Março de 2001 e Abril de 2002.

Exerceu o cargo de 2º Comandante do Comando Aliado Conjunto de Lisboa entre Abril de 2004 e Novembro de 2005, altura em que assumiu funções como Chefe do Estado-Maior da Armada.

[http://www.mdn.gov.pt/Defesa/Estrutural/Organigrama/org\\_CEMA.htm](http://www.mdn.gov.pt/Defesa/Estrutural/Organigrama/org_CEMA.htm)



---

### **Fernando Neves**

*Secretário de Estado para os Assuntos Europeus, XVII Governo Constitucional.*

Diplomata de carreira, foi Embaixador em Luanda, em Dublin e em Haia. Anteriormente, presidiu ao Instituto para a Cooperação Económica [1992-1994]; foi Director na Unidade de Política Externa e de Segurança Comum no Secretariado Geral do Conselho de Ministros da UE [1994-97]; desempenhou funções como Encarregado de Missão junto do MNE para a Questão de Timor Leste [1997 e 1999]. Em 2000 foi o porta voz da Presidência Portuguesa da UE.

*<http://www.min-nestrangeiros.pt/mne/pessoas/fneves.html>*

---

### **Joaquim Aguiar**

*Analista Político.*

Conferencista no IDN, no Instituto Superior Naval de Guerra e na Escola de Gestão do Porto, Investigador Associado do Instituto de Ciências Sociais, Assessor Político do Presidente da República (1976-1996). Antigo membro do Gabinete de Investigações Sociais e do Instituto de Ciências Sociais. Licenciado em Economia pelo Instituto Superior de Economia e Gestão, UTL.

---

### **José Luíz Gomes**

*Representante Permanente de Portugal junto da NATO em Bruxelas.*

Diplomata de carreira, foi Embaixador em Camberra, Harare, Moscovo e Ottawa. Entre 1994 e 1996 presidiu ao Instituto da Cooperação Portuguesa, tendo anteriormente servido como Adjunto Diplomático do Primeiro Ministro, VII e VIII Governos constitucionais.

*<http://www.nato.int/cv/permrep/po/po-e.htm>*

---

**José Maria das Neves**

*Primeiro Ministro de Cabo Verde, desde 2001.*

Licenciado em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Brasil, (EAESP da Fundação Getúlio Vargas), serviu Cabo Verde em diversas qualidades, designadamente como Ministro das Finanças, Planeamento e Desenvolvimento Regional, Ministro da Defesa, Deputado da Nação, Vice Presidente da Assembleia Nacional e Presidente da Câmara Municipal de Santa Catarina.

<http://www.governo.cv/>

---

**Leonardo Simão**

*Director Executivo da Fundação Joaquim Chissano.*

Membro do Parlamento de Moçambique desde Outubro de 1994, Ministro dos Negócios Estrangeiros entre Dezembro de 1994 e Fevereiro de 2005, Ministro da Saúde entre 1988 e 1994.

<http://people.africadatabase.org/en/person/12589.html>

---

**Luís Amado**

*Ministro da Defesa Nacional, XVII Governo Constitucional.*

Licenciado em Economia pela Universidade Técnica de Lisboa, *Visiting Professor* na Universidade de Georgetown, foi Deputado à Assembleia Legislativa Regional da Madeira, Deputado à Assembleia da República, Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação.

Membro do Secretariado Nacional do Partido Socialista, foi também Secretário Nacional para as Relações Internacionais do PS e nessa condição teve uma das vice-presidências do Partido Socialista Europeu.

[http://www.mdn.gov.pt/Defesa/Estrutura/Organograma/org\\_MDN.htm](http://www.mdn.gov.pt/Defesa/Estrutura/Organograma/org_MDN.htm)

---

### **Luís Nuno Rodrigues**

*Investigador e membro do Conselho Científico do Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa.*

Professor Auxiliar de nomeação científica do Departamento de História do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), desde Novembro de 2000. Investigador do Centro de Estudos de História Contemporânea do ISCTE.

*Visiting Professor* na Brown University, Estados Unidos da América [2006].

<http://www.ipri.pt/investigadores/cv.php?idi=8>

---

### **Manuel Amante da Rosa**

*Conselheiro do Ministro dos Negócios Estrangeiros de Cabo Verde.*

Director Geral do Gabinete de Estudos e Assessoria Jurídica (2002-2003); Embaixador de Cabo Verde no Brasil (1992-2002); Embaixador de Cabo Verde em Angola e acreditado como Embaixador não residente em Moçambique, S. Tomé e Príncipe, Namíbia, Zâmbia e Zimbabwe (1995-1999); Director Geral dos Assuntos Políticos, Económicos e Culturais no MNE em Cabo Verde (1994-1995).

---

**Manuel Valentim Alexandre**

*Investigador Principal, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.*

M.V.A. Tem publicado vários trabalhos nas áreas da história colonial e das relações externas portuguesas, nomeadamente os livros: *Os Sentidos do Império* (Porto, 1993); *O Império Africano, 1825-1890* (coordenador com Jill Dias), (Lisboa, 1998); e *Velho Brasil, Novas Áfricas – Portugal e o Império, 1808-1975* (Porto, 2000). Colaborou também extensamente no vol. IV da *História da Expansão Portuguesa* dirigida por Francisco Bettencourt e Kirti Chaudhuri (Lisboa, 1998).

<http://www.ics.ul.pt/corpocientifico/valentimalexandre/index.htm>

---

**Manuela Franco**

*Investigadora do IPRI-UNL*

Diplomata de carreira, Investigadora Associada Júnior do Instituto de Ciências Sociais, U.Lisboa, foi Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação do XV Governo Constitucional [2003-2004].

<http://www.ipri.pt/investigadores/cv.php?idi=14>

---

**Norrie MacQueen, BA, MSc(Econ), D.Phil**

*Senior Lecturer, Department of Politics, University of Dundee, Scotland, UK*

Dr. MacQueen's main research interests are in European Decolonization, Politics and International Relations of Portuguese-Speaking Africa, Portuguese Politics, the International Relations of the Global South, and in issues of security and peacekeeping in Africa.

Selected publications – Books: United Nations Peacekeeping in Africa since 1960, New York and London: Longman, 2002; The Decolonization of Portuguese Africa: Metropolitan Revolution and the Dissolution of Empire, New York and London: Longman, 1997.

<http://www.dundee.ac.uk/politics/>

---

### **Paulo Vizeu Pinheiro**

*Diplomata, Representante Permanente Adjunto de Portugal junto da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE).*

Foi Director Geral Adjunto do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (2002) e, anteriormente, Membro da Missão Temporária de Portugal junto das Estruturas do Processo de Paz em Angola, chefiando a delegação portuguesa na Comissão Política da Comissão Conjunta Político-Militar (Jun1991); serviu como Adjunto Diplomático do Ministro dos Negócios Estrangeiros (1993); do Primeiro Ministro (2002); e nas Embaixadas em Washington (1993) e em Moscovo (1998).

---

### **Piero Gleijeses**

*Professor of American Foreign Policy, The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Universidade John Hopkins, Washington, DC.*

Prof. Gleijeses areas of expertise are Cuba; American Foreign Policy; Diplomacy and Diplomatic History. Prof. Gleijeses is a recipient of the 2003 Medal of Friendship from the Council of State of the Republic of Cuba. His main publications are: *Conflicting Missions: Havana, Washington and Africa, 1959-1976* (2002), which won the 2002

Robert Ferrell Prize from the Society for Historians of American Foreign Relations; *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and the United States* (1991); *Politics and Culture in Guatemala* (1988); *Tilting at Windmills: Reagan in Central America* (1982); *The Dominican Crisis: The 1965 Constitutionalist Revolt and American Intervention* (1978); articles in numerous newspapers and professional journals

[http://apps.sais-jhu.edu/faculty\\_bios/faculty\\_bio1.php?ID=30&SMSESSION=NO](http://apps.sais-jhu.edu/faculty_bios/faculty_bio1.php?ID=30&SMSESSION=NO)

---

### **Ricardo Soares de Oliveira**

*Austin Robinson Research Fellow at Sidney Sussex College.*

R.S.O. is also an Associate of the Centre of International Studies, University of Cambridge, and a Fellow of the Global Public Policy Institute, Berlin. Ricardo holds a BA in Politics from the University of York, an MPhil in International Relations and a PhD, both from the University of Cambridge. He was a visiting scholar at the *Centre d'études et recherches internationales (Sciences-Po)* in Paris and a Joseph C. Fox Fellow at the Centre of International and Area Studies at Yale University. R.S.O. has worked in the field of governance and the energy sector for the World Bank, the European Commission, Catholic Relief Services, the National Democratic Institute for International Affairs (NDI) and the French Ministry of Defence, among others.

R. Soares de Oliveira is the author of the forthcoming "Petroleum and Politics in the Gulf of Guinea" and a contributing author to "Bottom of the Barrel: Africa's Oil Boom and the Poor" (Catholic Relief Services, 2003).

<http://www.globalpublicpolicy.net/index.php?id=214>

---

**Stefano Manservisi**

*EU Commission Director General, DG Development November 2004.*

Head of Cabinet to President Romano Prodi, Jun01-Nov04; Deputy Head then Head of Cabinet to Commissioner M.Monti. Responsible for External Relations (including Trade, enlargement, PESC and Portfolio related matters), Euromed Partnership; Development; Assistance programme for customs cooperation with Balkan countries; Single Market (White Paper for the PECO's, Action Plan, Public Procurement, Company law) Jan95-Jan 2000; Member of Cabinet, then Deputy Head of Cabinet to Commissione. Vanni d' Archirafi. Responsible for External Relations (including Trade, Enlargement and supervision of external assistance programmes in portfolio – related matters); Development; External aspects of the Single Market and SME's Policy; Industry; State Aids. Mar93-Jan1995.

Dr. Manservisi has published extensively. He has been a Visiting Professor at the College of Europe, Parma European College [2003-2004]; University of Roma III [From 2002] and University of Bologna [From 2000].

*[http://ec.europa.eu/comm/dgs/development/DG/cv\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/dgs/development/DG/cv_en.htm)*

