

## Descolonização e política externa portuguesa

**José Medeiros Ferreira**

Os portugueses esforçam-se todos por demonstrar que sempre tiveram razão sobre as questões africanas e no entanto, Portugal tem repetido erros e acumulado derrotas naquele continente, que dariam, a povo menos seguro de si, ótimas ocasiões para se interrogar sobre tão mal amada vocação.

Pelo contrário assiste-se sempre à necessidade de erguer mitos para explicar algumas relações estreitas que mantivemos com o continente africano: foi o Mapa Cor-de-Rosa, foi o oceano Moreno, foi o Portugal uno e indivisível, foi o espaço económico português, foi o terceiro-mundismo, federativo ou não, e ainda não nos cansamos de fabricar grandes teorias para simples factos característicos da sociedade internacional em que nos inserimos, preferindo o sonho - e até o pesadelo - à relatividade (las realidades práticas).

Ainda hoje, por exemplo, o povo português paga, em divisas fortes, o erro de concepção sobre o futuro das nossas relações com a África Austral que esteve na origem da construção da barragem de Cabora Bassa. E, no entanto, os responsáveis por essa decisão fazem figura de esclarecidos *saint-simonistas* à custa das populações do Alentejo e do Algarve, sempre à mingua de água ... Quem pede responsabilidades sobre esse empreendimento, sobre as garantias dadas pelo Estado português aos financiadores externos - numa zona e em termos que nenhuma companhia de seguros do mundo o faria - e sobre a sua actual situação? Quem responde? São os mistérios da nossa tão evocada tradição africana.

Tradição africana que muitos responsáveis políticos saídos do 25 de Abril evocam paradoxalmente, sem se darem conta sequer que este foi feito para permitir um novo tipo de relacionamento com o continente africano. Mas os fantasmas são assim, aparecem a todos os moradores de casas assombradas.

Ora o relacionamento entre Portugal e os novos Estados saídos da descolonização só poderá ser positivo se assentarem linhas inovadoras que pouca inspiração podem encontrar no passado.

Com efeito se a descolonização foi uma autêntica revolução coperniciana para portugueses e africanos, o estabelecimento de relações de Estado a Estado após as independências não andarão longe da epopeia que levou Vasco da Gama à Índia ...

Em primeiro lugar o Estado português teve que definir uma política imediata em relação a África, entre 1975 e 1976, tantos eram os problemas suscitados a resolver: retorno de nacionais; segurança dos portugueses que pretendiam ficar; interesses económicos a defender para não tornar mais pesado o fardo colonial ao povo português; diversificação dos mercados tradicionais em abastecimentos de café, açúcar, algodão, petróleo, etc., e ainda julgar das consequências geoestratégicas da descolonização. Tratava-se pois de definir qual o lugar que as relações com África ocupariam na estrutura da política internacional de Portugal sem colónias. Eu próprio havia concebido assim as relações entre Portugal e as ex-colónias em 1973, numa tese enviada para o Congresso da Oposição Democrática reunido em A veiro:

«Nesta fase da presença de Portugal no mundo a descolonização impõe-se. Mas trata-se de descolonizar no preciso momento em que decorre a integração europeia e mais intensa ligação de Portugal ao continente. Os processos estão aliás ligados e ligados a mais de um título».

Com efeito a Europa como um todo tende a interessar-se pela África e nesta fase da construção europeia três países são possuidores de chaves para aquele continente: a França, Portugal e a Inglaterra. Sem querer ir mais longe diga-se que o nosso processo de descolonização será fundamental para a consolidação da existência de uma zona económica e política abrangendo grande parte dos países europeus e africanos. Neste preciso ponto convém ser lúcido e ter a coragem de defender posições adversas a gregos e troianos.

Respeitadas as soberanias no que elas têm de essencial, assegurado um sistema de harmonização entre regiões ricas e regiões pobres como entre países ricos e países pobres e facultados às populações os instrumentos de participação e de controlo das decisões que lhes digam respeito, a zona a criar entre países europeus e países africanos afigura-se-nos riquíssima de possibilidades para ambas as partes e capaz de se impor ao mundo. Poderá mesmo vir a constituir resposta adequada à ingerência de duas grandes potências nos assuntos europeus e também africanos que são causa de precária soberania destes em relação àquelas.

Ora vários países poderão tirar vantagens de um enfraquecimento simultâneo, mesmo que temporário, da dominação portuguesa nas colónias e da presença dos movimentos de independência daqueles territórios. De qualquer maneira seria a independência destes países que se encontraria comprometida. As coisas sendo o que elas são não vejo o menor progresso histórico se a influência da África do Sul ou da Rodésia, cresceram em Moçambique, ou se em Angola, após os portugueses, forem americanos ou russos, mais provavelmente aqueles do que estes, a imporem a sua lei e os seus interesses. Por independência entende-se coisa bem diferente. Deste modo a presença de Portugal, melhor entendida, pode facilitar o acesso das colónias a formas de independência mais interessantes do que aquelas capazes de passarem de todo por cima da lusa vontade. Quero dizer na minha que Portugal pode funcionar em relação a esses novos países como factor de uma maior independência destes.

Não há dúvida que em relação à África do Sul ou à Rodésia assim é. Mais delicado se torna provar

que no que diz respeito aos movimentos nacionalistas, Portugal poderá ser garante de independência. E no entanto é simples: pela força das circunstâncias os movimentos de independência do tipo daqueles que operam nas colónias são geralmente devedores de potências estrangeiras que nas fases mais duras da luta os apoiaram materialmente. Aconteceu-nos o mesmo quando, invadidos pelas tropas napoleónicas, nos enfeudámos à Inglaterra. Não se trata pois de algo que lhes seja exclusivo, mas urge agir em consequência. Quer dizer: um diálogo entre Portugal e os movimentos nacionalistas deve proporcionar a estes as condições para a diminuição das influências teci das no decorrer deste período de guerra e que possam revelar-se contrárias aos interesses dos territórios em questão.

Portugal deve pois funcionar em relação aos novos países assim criados como factor de uma maior soberania destes, sobretudo no período sempre decisivo do acesso à independência \*.

As realidades dramáticas da descolonização iriam dar outro contexto à tranquilidade destas afirmações sem lhes retirar, no entanto, o essencial da sua pertinência para o futuro.

Em segundo lugar, o Estado português teve que criar rapidamente novos departamentos e instrumentos para essas novas relações, de uma natureza completamente diferente das que alguma vez tivera na sua História. (Basta recordar que a independência do Brasil proclamada em 7 de Setembro de 1822 só foi reconhecida por Portugal em 1825, para se compreender o inédito dessas relações imediatas com as ex-colónias africanas). Criou-se assim, em 1975, o Ministério da Cooperação que acabaria por ser extinto em Julho de 1976 com o advento do I Governo Constitucional; também em 1976 criou-se o Gabinete Coordenador para a Cooperação no MNE que assegurou o essencial das novas tarefas até ao estabelecimento de uma Direcção-Geral para a Cooperação em 1980 naquele Ministério. Por outro lado elaboraram-se vários estatutos para o Instituto Português para a Cooperação, espécie de «holding» dos interesses económicos portugueses em África. Existe hoje um membro do governo especialmente dedicado aos problemas africanos: o Secretário de Estado da cooperação que depende do Ministro dos Negócios Estrangeiros.

Porém o Ministério das Finanças tem um papel muito relevante em todas as matérias de cooperação e da política económica e financeira entre Portugal e as ex-colónias, já porque o IPC depende também dele já porque sem a sua autorização não é possível a abertura de linhas de crédito significativas.

Podemos, por outro lado considerar parte das nacionalizações efectuadas em 1975 como um factor de racionalização nas relações entre Portugal e as ex-colónias, na medida em que permitiu ao Estado português escalonar e tentar gerir os interesses económicos e financeiros, evitando colocar como interlocutores dos novos Estados uma multidão desordenada de empresários privados mas o próprio Estado português. Assim computarizou-se em mais de setenta as sociedades de Angola que por força das nacionalizações em Portugal ficaram sob tutela do Estado. Justapostas as nacionalizações do lado português com as nacionalizações do lado africano feitas entre 1975 e 1977, concluímos que as questões económicas situam-se frequentemente ao nível das relações directas entre Estados.

Em síntese pode-se dizer que os problemas imediatos ainda não se esgotaram, nomeadamente a perda de mercados (o comércio com esse grupo de países da antiga zona do escudo decaiu de cerca de 13% em 1973 para cerca de 4% na actualidade) e o aumento da dívida pública directa do Estado graças aos encargos com Cabora-Bassa. Com efeito, após a revolução de 1974, os credores do Consórcio, criado pelo decreto-lei n.º 49 225 de 4 de Setembro de 1969, exigiram que a dívida da Hidroeléctrica de Cabora Bassa fosse assumida sob a forma de dívida directa pelo Estado português.

Em 1977, segundo Abel Mateus, os encargos com a dívida de Cabora Bassa equivaliam a 50% da dívida pública directa \*.

Problemas esses geridos por portugueses que, de uma forma ou doutra, haviam defendido a descolonização. As «profecias» de Salazar adquiriam um relevo incómodo para os governantes do regime democrático português. Dizia Salazar que Portugal tornar-se-ia economicamente inviável sem a exploração colonial e que, saídos os portugueses de África seriam os soviéticos os seus substitutos.

Ora, no seguimento de algumas bolsas de influência soviética - nomeadamente a Somália e depois a Etiópia, sobretudo o Congo-Brazza - as independências das ex-colónias portuguesas trazem com elas um acréscimo de penetração russa. Essa penetração fora facilitada pelos apoios que a URSS havia fornecido aos movimentos de libertação com tanta naturalidade quanto não tinha interesses económicos na zona, nem relações diplomáticas com Portugal durante a guerra colonial, o que sempre dificultou o apoio doutros países.

Após a descolonização, uma das primeiras questões que se colocou aos responsáveis portugueses foi a de saber qual a natureza da penetração soviética em África e, depois a de saber como agir em consequência. Falo sobretudo daqueles responsáveis portugueses que actuaram tendo por principal critério a defesa dos interesses nacionais.

Portugal, aliás não era virgem na gestão dos confrontos entre potências marítimas e potências continentais na África Austral.

Quando a Alemanha bismarkiana, e sobretudo post-bismarkiana, revelou algum interesse pela África logo houve quem em Portugal festejasse o aparecimento ultramarino da potência continental e quisesse apoiar-se na Alemanha para contra-balançar a Inglaterra. Barros Gomes, simboliza historicamente essa tendência.

Porém a natureza da expansão alemã em África revelou-se adventícia e verificou-se precária. Seria assim a natureza da influência soviética em África?

Havia quem afirmasse que o comportamento revolucionário do PCP em 1975, se devia aos apetites soviéticos pela África de expressão portuguesa e não tanto a uma tentativa de alteração das zonas de influência na Europa. É uma tese veiculada nos meios do pensamento estratégico tradicional em Portugal.

Mas, caso assim tivesse acontecido, seria legítimo pensar que a penetração soviética em África era de natureza expansionista. E os estrategos militares da ditadura salazarista teriam acertado nas suas previsões!

Ora uma das discordâncias entre os estrategos da ditadura e os estrategos oficiais dos países ocidentais residiu na importância geoestratégica a atribuir à África Austral na perspectiva do conflito

Leste/Oeste. Para os portugueses essa importância era decisiva (controle da rota do Cabo, acesso a matérias-primas fundamentais para a Europa, etc.). Para os outros, de uma forma geral, bastante secundária.

Foi necessário deixar correr algum tempo para se verificar que o interesse soviético não ultrapassava facilmente o grau de aproveitamento de alguns «alvos de oportunidades», para utilizar conceitos desses meios. E, de uma forma geral, a tendência dos novos Estados de língua portuguesa foi para a diversificação das suas relações internacionais, dentro das características dominantes do movimento dos não-alinhados.

De qualquer maneira uma das questões que a descolonização levantou dentro das classes dirigentes portuguesas foi a de se saber o que fazer com a influência soviética em África. Aliar-se a ela preferencialmente? Combatê-la radicalmente? Coexistir com ela, e em que termos?

Para uns a penetração soviética constituía, para Portugal, algo de semelhante ao fenómeno germânico de interesse pela África nos fins do século XIX, e por conseguinte era uma presença favorável aos interesses nacionais na medida em que se opunha à hegemonia neo-colonialista de certos países ocidentais. Essa hegemonia neo-colonialista de países ocidentais era encarada como o maior obstáculo à manutenção de alguns interesses portugueses. Não havia, no entanto, qualquer garantia a esse respeito. Nunca a URSS propôs a Portugal, de Estado a Estado, semelhante entendimento.

Outros acharam que competia a Portugal agir no sentido de eliminar a influência soviética através do apoio a movimentos do tipo Resistência Moçambicana ou UNITA. Eliminar a influência soviética era, nesses casos, um eufemismo para designar as operações de derrube dos regimes da FRELIMO ou do MPLA.

Esta linha trazia vários riscos para Portugal, entre os quais o crescimento em flecha de uma potência hegemónica na região - a República da África do Sul, potência exterior e refractária aos esquemas racionalizadores da segurança internacional das Nações Unidas.

Ora os portugueses, antes das fatalidades ditadas pela guerra colonial, sempre encararam a política da África do Sul como a mais perigosa para os seus próprios interesses: basta recordar as persistentes cobiças da África do Sul pelo porto de Lourenço Marques, ou as dificuldades surgidas na fronteira sul de Angola quando o Sudoeste Africano foi constituído em Mandato C pela Sociedade das Nações.

Com a guerra colonial tal situação alterou-se, e o entendimento entre a RAS e a expressão colonialista da política portuguesa da altura tomou formas, bem conhecidas umas, desconhecidas até à data muitas mais.

O Professor da Universidade de Columbia em Nova York, Keneth Maxwell, descreve uma das consequências para a África do Sul do fim da guerra entre Portugal e as ex-colónias.

«In South Africa itself no one doubted that the portuguese colonies represented a breakwater against the tide of majority rule.

( ... ) With the portuguese gone, the South African defense budget tripled, standing at dls \$1,332 billion for 1975-76. And on March 31 1976 military spending was raised by another 40% percent «to meet increased threats on the borders».

Dar a hegemonia à África do Sul na região era um risco que muitos responsáveis portugueses não queriam tomar.

Alguns propunham então que competia a Portugal apenas atenuar e localizar a influência soviética, de modo a permitir uma plena independência desses países e um acesso mais directo nas relações de Estado a Estado, sem se necessitar de forças políticas intermediárias ou de interlocutores privilegiados. Dentro deste grupo havia quem preferisse conseguir tal desiderato através de um apoio à política africana do movimento dos não-alinhados, embora o papel de Cuba nesse movimento e em África tornasse mais problemática essa aproximação ao problema. A atenuação da influência soviética far-se-ia, segundo outra linha, pela conjugação da cooperação portuguesa nas ex-colónias com a aproximação à Convenção de Lomé que reúne os países do ACP à CEE. Ou por combinações trilaterais em que o terceiro parceiro «entrava» com meios financeiros. A Suécia e os Estados Unidos, por exemplo.

Mais recentemente Portugal introduziu a grande novidade oficial da sua política externa: a de pretender servir de ponte entre a África do Sul e certos países da zona da África Austral, nomeadamente Moçambique.

Essa novidade precisa de ser compreendida dentro dos desenvolvimentos mais gerais da política externa portuguesa para aquela região.

Num colóquio efectuado na Universidade de Columbia em Nova York sintetizei a política externa portuguesa para a África Austral como ela se desenhou a partir de 1976 até aos nossos dias, do seguinte modo:

«Não sendo do interesse português acentuar a emergência de uma só potência hegemónica na região, a política externa portuguesa orientou-se, empiricamente, para os seguintes objectivos:

1. o atenuar a influência soviética, mas sem pretender eliminá-la, dado que a natureza da sua presença não se revela com probabilidades de hegemonia duradoura;
2. promover algumas soluções que reduzam as probabilidades de conflitos armados na zona (Namíbia, p.e.);
3. o facilitar acordos entre a República Popular de Moçambique e a África do Sul por forma a permitir a cobrança da energia eléctrica fornecida pelo funcionamento de Cabora Bassa, cuja construção onera pesadamente o serviço da dívida externa portuguesa;
4. o manter a sua política de manobra entre diversas entidades ou Estados interessados directa ou indirectamente na região, de modo a não facilitar o aparecimento de uma potência hegemónica;
5. apoiar, como factor essencial, a soberania dos novos Estados de expressão oficial portuguesa, garantes da integridade dos seus territórios e promotores da língua de Camões como língua internacional.»

A política externa portuguesa em relação à África Austral terá pois que ter em conta, perante a multiplicação de contactos com a África do Sul, quais os sistemas de hegemonia mais prováveis naquela zona, quais os sistemas de hegemonia que além de mais prováveis possam ser mais duradouros, e entre estes saber distinguir os que mais ameaçam os limitados interesses nacionais na região, tomando facultativos os seus serviços.

O pior que pode acontecer a Portugal naquela região é a formação de uma hegemonia única e duradoura que reduza a liberdade de acção dos países com que Portugal mais naturalmente se pode relacionar: nomeadamente a R. P. de Moçambique e a R. P. de Angola.

Também nos finais do ano de 1983 se falou na institucionalização de um órgão de consulta ou coordenação entre todos os países de expressão oficial portuguesa. Creio que devemos erradicar, por uma vez, as visões monolíticas nesse domínio da política externa nacional. Não faz sentido substituir o mito do Espaço Económico Português dos anos 60 pelo sonho da uniformidade e excelência das relações entre Portugal e as ex-colónias. Somos definitivamente partidários de uma política bi-lateralizada, assente numa escolha criteriosa de domínios a desenvolver.

Outro mito com curso legal assegurado é o de que há uma política ocidental em relação a África, e nessa política seria Portugal elemento destacado. É falso e nem nos interessaria que fosse verdadeiro.

É falso por não haver política ocidental conjugada nessa área do globo, onde os Estados em questão preferem apresentar-se com os seus próprios objectivos.

E não nos interessa, por ser mais que duvidoso, ficarem os interesses portugueses mais bem acautelados desse modo. As relações com África permitem-nos uma maior liberdade de acção no sistema internacional pelo que reduzi-la, seja a que título for, será sempre negativo para Portugal. A não ser para os que pretendem uma completa banalização de Portugal na cena internacional Senão vejamos:

Quem ameaça mais os nossos sectoriais interesses em Angola: URSS, ou Bélgica? Temos alguma força militar em perigo no Atlântico Sul ou interessa-nos mais o futuro da Petrogal? E na questão linguística, quem ameaça mais o português como língua africana, o búlgaro ou o espanhol? E os Cubanos falam também espanhol.

Teremos pois algum interesse em projectar em África as zonas de influência Leste/Oeste? Nenhum, seja qual for o ângulo por que se encare a questão. Pedem-nos alguns serviços que podem ser úteis aos países nossos amigos e aliados no Atlântico Norte sem prejudicar o entendimento com os países africanos? Então a nossa colaboração deve ser reconhecida pelas partes interessadas. E o nosso esforço deve ter por critério evitar que os conflitos em África dêem origem a novas zonas de influência exclusiva. Um país como os E.U.A., porque têm um interesse apenas indirecto na área pode ser um aliado de Portugal, ou seja da política portuguesa na região.

Em África, a nossa única preferência será pois o entendimento com os Estados de expressão portuguesa e todas as políticas nessa área devem ser avaliadas de um ponto de vista próprio, tendo em conta o grau e os sectores de concorrência, a capacidade de atenuação dos conflitos regionais, os perigos de hegemonismo e o grau de possibilidade de se manterem. Sem esquecer que, para bem substituir Portugal nalguns territórios, não há melhor do que certos países com tradição no campo do neo-colonialismo ...

Por outro lado, os adversários da nossa entrada na CEE capricham em mostrar as relações com África como uma alternativa àquele objectivo - que, aliás, não nos é imposto por ninguém, antes pelo contrário.

São vários os equívocos dessas posições situadas em quadrantes diferentes da vida nacional.

Retenhamos dois:

O primeiro diz respeito à atitude dos próprios Estados africanos que, consoante um dos pressupostos do pedido de adesão de Portugal à CEE, estão interessados em pertencerem à remodelada Convenção de Lomé. Isto é, se Portugal não entrar na CEE ainda fica mais distante dos circuitos comerciais e de cooperação industrial com os países africanos.

Em segundo lugar, a estrutura do comércio externo desse grupo de Estados demonstra que a principal dificuldade reside na fraca capacidade de exportação desses países em produtos que interessem a Portugal. Enquanto esse dado não for alterado, grande parte do nosso comércio e mesmo da venda de serviços às ex-colónias, terá de ser baseado na existência de linhas de crédito concedidas pela banca portuguesa.

Em suma, a política externa portuguesa adquiriu com a descolonização uma liberdade de acção ímpar na sua história contemporânea. Não só a diplomacia portuguesa deixou de estar subordinada à defesa da tese insustentável do juridicismo constitucional da política ultramarina da ditadura, como se multiplicaram as combinações possíveis para as relações internacionais de Portugal.

\*Comunicação baseada numa intervenção feita na Universidade de Columbia, N.Y., no colóquio «Portugal - Ten Years After the Revolution - Portugal ans África» - Nova York, Março de 1984.

\*Citação retirada do livro *Do Código Genético no Estado Democrático*, Lisboa, Ed. Contexto, 1981, pp 20-21.

\*ver Abel Mateus, *Crescimento Económico e Dívida Externa*, I.E.D., Lisboa, 1982, pp 102-104

\*Kenneth Maxwell, *Portugal and Africa - The Last Empire*, p. 342