

Tentativas de inflexão da política ultramarina

Publicação: [Cadernos do Lumiar Nº6](#)

Data de Publicação: 1996

Apesar de as autoridades portuguesas negarem a existência de movimentos nacionalistas nos seus territórios africanos, ou minimizarem a sua importância, a vaga nacionalista que no pós-guerra alastrou por toda a África não deixou de alcançar, com inesperada relevância, a Guiné, Angola e Moçambique.

A eclosão dos movimentos nacionalistas africanos e as posições iniciais do governo de Kennedy

Em 1956, Amílcar Cabral criou o PAIGC na Guiné e, nesse mesmo ano, Agostinho Neto presidiu à fusão de dois grupos nacionalistas, que tomou o nome de Movimento Popular de libertação de Angola (MPLA). Em 1962, com origem na União dos Povos de Angola (UPA), foi criada a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), chefiada por Holden Roberto, e baseada na etnia bacongá. De uma cisão deste movimento surgiu mais tarde, em 1966, a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), chefiada por Jonas Savimbi. Na década de '50 surgiram diversos movimentos nacionalistas moçambicanos que, sob a direcção de Eduardo Mondlane, formaram, em Dar-Salam, na Tanzânia, a Frelimo.

Em 3 de Fevereiro de 1961, um mês e meio depois da aprovação da resolução da ONU número 1542 (XV), por iniciativa do MPLA, cerca de duzentos homens, armados de machetes e de mocas, atacaram a prisão de São Paulo, em Luanda, onde se achavam detidos alguns nacionalistas angolanos, morrendo durante o assalto trinta e três atacantes e sete polícias brancos. Alguns dias depois, durante uma nova tentativa de ataque, morreram mais sete atacantes. Em Malange verificaram-se também, na altura, tumultos que provocaram numerosas mortes.

O presidente John Kennedy tinha iniciado o seu mandato havia apenas duas semanas e, no final de Fevereiro, o embaixador americano na ONU, Adlai Stevenson, obteve a sua concordância para apoiar a inscrição do caso de Angola na ordem do dia do Conselho de Segurança, conforme fora solicitado pelo grupo afro-asiático, que se preparava para apresentar um projecto de resolução condenando a política portuguesa em Angola e reclamando a independência deste território. Apesar das objecções

apresentadas pelo antigo secretário de Estado Dean Acheson, Kennedy autorizou Stevenson a votar a favor deste projecto de resolução, apresentado pela Libéria, que foi no entanto rejeitado em virtude da abstenção da Grã-Bretanha, da França, da China, do Chile e do Equador.

O Secretário de Estado Dean Rusk tinha dado instruções ao embaixador tinham decidido em Lisboa, C. Burke Elbrick, para que informasse previamente o chefe do governo português da atitude que os Estado Unidos tomariam no Conselho de Segurança. Em 7 de Março, o embaixador declarou a Salazar que o governo americano, como parceiro na NATO, não cumpriria com a sua obrigação se não manifestasse a Portugal a sua convicção de que se tornava urgente proceder a reformas políticas, económicas e sociais nos territórios africanos sob administração portuguesa, para permitir a sua autodeterminação dentro de um prazo razoável.

Pressões internas: a tentativa frustrada de Botelho Moniz

Antes da entrevista com Salazar, o embaixador Elbrick, em 6 de Março, almoçou com o general Botelho Moniz, então ministro da Defesa Nacional, estando presentes o adido militar da embaixada e o chefe de gabinete do ministro, capitão Viana de Lemos. O embaixador informou o ministro de que dentro em breve se iniciaria um debate no Conselho de Segurança sobre a política ultramarina portuguesa e que o seu governo estava convencido de que o resultado seria desfavorável a Portugal se, da parte portuguesa, não fosse tomada uma posição que fosse aceitável para a opinião pública internacional e, em especial, a opinião pública americana. No discurso que pronunciara meses antes, em 30 de Novembro observou o embaixador, Salazar fizera alusão a uma progressiva evolução no sentido de uma maior autonomia da administração ultramarina. Uma declaração portuguesa, sem referência expressa a autodeterminação ou independência, no sentido de que o governo português estava fazendo esforços para assegurar o progresso dos territórios ultramarinos, aos quais se iria concedendo uma progressiva autonomia, para que pudessem, num futuro indeterminado, escolher o seu destino, permitiria um apoio da parte americana à posição portuguesa.

Botelho Moniz, o general que fora adido militar em Washington e que, através da NATO, mantinha estreitas relações com as autoridades militares americanas, era uma personalidade altamente considerada nos meios americanos, e a diligência do embaixador Elbrick destinara-se a utilizar a sua influência no governo e junto de Salazar para que as sugestões americanas pudessem ser aceites. Em contactos anteriores, nomeadamente em 17 de Fevereiro, o general havia informado o embaixador de que

ele e mais algumas importantes personalidades do regime tinham decidido procurar convencer Salazar a liberalizar a política interna e ultramarina.

Segundo o relato da conversa entre o embaixador americano e o Ministro da Defesa, a 6 de Março, feito pelo chefe de gabinete Viana de Lemos, o embaixador afirmou, em conclusão: «... para que o voto dos Estados Unidos nos fosse favorável, apenas pediam que o nosso delegado na ONU fosse instruído no sentido de reproduzir algumas das frases que o Presidente do Conselho proferira no discurso de Novembro de 1961».

Após alguns dias, o ministro Botelho Moniz, querendo saber o resultado da diligência do embaixador junto de Salazar, enviou o seu chefe de gabinete falar com o adido militar americano. Refere Viana de Lemos: «Segundo então me contou, o embaixador fora de facto recebido, na data prevista, pelo Prof. Salazar que ouvira no maior silêncio a proposta dos Estados Unidos, e, após o embaixador ter terminado, "lhe dera uma lição" sobre a política americana em África. Recordo-me exactamente da frase com que descreveu a situação: "Then he made a lecture on American policy in Africa»

Ainda alguns dias antes da entrevista do embaixador com Salazar, em 4 de Março, o adido militar americano procurou o chefe de gabinete do ministro da Defesa para o prevenir de que as autoridades americanas possuíam informações seguras de que a UPA (precursora da FNLA), instalada no Congo-Kinshasa, planeava a eclosão de violentos ataques no norte de Angola coincidindo com o debate sobre Portugal no Conselho de Segurança da ONU. Os ataques seriam iniciados em 15 de Março. Do gabinete do ministro foi enviado um telegrama sobre o assunto ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, que se achava em Angola. Mas esta mensagem, inexplicavelmente, nunca lhe chegou às mãos, nem às mãos de qualquer outro comandante militar naquela província. Este episódio é demonstrativo do estado deplorável em que se encontrava o sistema de comunicações em Angola, por incompetência ou sabotagem.

Foi assim que, inesperadamente, na noite de 15 de Março, eclodiu no norte de Angola a sublevação que provocou a morte de mil e duzentos brancos e seis mil negros. O ministro da Defesa pretendeu que a imprensa internacional tivesse acesso à zona dos massacres, testemunhando as barbaridades cometidas pelos assaltantes, mas Salazar opôs-se. Os acontecimentos provocaram apreensão e mal-estar nos meios militares, tendo lugar diversas reuniões entre os altos comandos sobre a necessidade de se adoptarem medidas de carácter político.

Em 25 de Março o general Botelho, Moniz preparou uma carta dirigida ao presidente do Conselho referindo a gravidade da situação que o país atravessava e sugerindo uma

renovação política do regime, considerando que se obteria «a melhoria da situação internacional se adequadas medidas forem tomadas de forma a deixarem de existir as razões que nos fazem considerar um país onde as liberdades essenciais não existem».

Era esta, sem dúvida, a frase fundamental da missiva de Botelho Moniz e aquela que, certamente, mais apreensão deve ter causado a Salazar, pois tocava no conflito existente entre o carácter não democrático do regime português e a concepção democrática do mundo ocidental, que exigia a consulta das populações para livremente decidirem do seu destino, como o embaixador americano fizera sentir a Salazar.

No dia 27, Botelho Moniz, depois de ter obtido a aprovação do texto por um grupo de dezoito generais reunidos no Conselho Superior de Defesa (com o voto contrário do general Câmara Pina), enviou a carta a Salazar. A 29 este recebeu o general com quem teve uma larga conversa. De regresso desta entrevista, Botelho Moniz disse ao seu chefe de gabinete que lhe parecia ter conseguido convencer Salazar, mas que a conversa fora interrompida para continuar no dia seguinte.

Almoçando nesse dia com o embaixador Elbrick, o general declarou-lhe que Salazar tão recebera calmamente a crítica que lhe dirigira, mas que era difícil adivinhar os seus verdadeiros pensamentos. Após a segunda conversa com o chefe do governo, o general Botelho Moniz informou os seus colaboradores de que a discussão fora mais dura, reconhecendo que a porta se estava fechando novamente. Entretanto, como nada acontecesse, Botelho Moniz, acompanhado do ministro do Exército, general Afonso de Almeida Fernandes, avistou-se, em 10 de Abril, com o Presidente da República, almirante Américo Tomás, a quem expôs as dúvidas e angústias sentidas pelos chefes militares, com quem conferenciara dias antes, solicitando a sua intervenção junto do chefe do governo, visto recearem que ele estivesse pouco disposto a proceder às modificações que lhe tinham sido propostas.

Na manhã do dia 13 de Abril o general Botelho Moniz reuniu-se com os chefes militares, sendo decidido que, pelas 4 horas da tarde, as forças militares começariam a tomar posições nos pontos-chave da capital. Nessa mesma manhã, porém, o general recebeu uma carta do presidente Tomás em que, laconicamente, dizia ter decidido reiterar a sua confiança no presidente do Conselho. Pouco depois, o general recebeu também uma carta deste último, em que lhe comunicava a sua exoneração do cargo de ministro da Defesa, assim como a do ministro do Exército, acrescentando que ele próprio tinha assumido a pasta da Defesa. Pela tarde, através da televisão, Salazar dirigiu-se ao país anunciando que tomara, por algum tempo, a responsabilidade do Ministério da Defesa, declarando que a crise ministerial resultara da situação ultramarina e assegurando que

a defesa de Angola iria ser conduzida com toda a energia. A hábil e até maquiavélica intervenção de Salazar colocou os golpistas numa situação deveras embaraçosa perante a opinião pública.

Os contactos do general Botelho Moniz com a Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa criaram a impressão de que poderia ter havido um conluio do general com as autoridades americanas para derrubar Salazar. Apesar de a queda do chefe do governo português ou do regime por ele sustentado poderem ser, certamente, recebidas em Washington com alguma satisfação, e embora Salazar, assim como alguns autores portugueses que se ocuparam desta crise, estejam convencidos da existência de um tal conluio, a verdade é que Botelho Moniz, quanto à tentativa de golpe de Estado, agiu espontânea e livremente, com o apoio de alguns chefes militares, não existindo quaisquer provas de envolvimento americano na sugestão ou preparação do golpe.

O general procedeu, aliás, com grande ingenuidade, procurando agir, até tarde de mais, dentro da legalidade. Quando, acompanhado pelo ministro do Exército, foi diligenciar junto do chefe de Estado, em 10 de Abril, já deveria ter, na altura, estabelecido um dispositivo militar que, a um sinal seu, cercasse o palácio presidencial, a sede do governo, as estações da rádio e da televisão e outros pontos estratégicos da capital.

O insucesso da tentativa de mudança preconizada por Botelho Moniz e os seus apoiantes veio afastar, definitivamente, qualquer hipótese de alteração da política ultramarina portuguesa no sentido de uma liberalização política.

A iniciativa de mediação americana: a missão de George Ball

Após os graves acontecimentos em Angola, no decurso de 1961, o grupo americano afro-asiático, apoiado pelo bloco soviético e por muitos dos países do chamado Terceiro Mundo, mantiveram na ONU uma campanha cerrada contra a política ultramarina portuguesa, através de repetidos debates e da apresentação de projectos de resolução. Na XVII Assembleia Geral, que teve lugar em 1962, foram aprovadas várias resoluções visando Portugal.

O governo americano, dividido entre o desejo de não agravar as suas relações com Portugal, seu parceiro na NATO, para não comprometer a utilização pelas suas forças da base aérea das Lajes, cujo acordo expirava americana. Mas no final de 1962, e a preocupação de não hostilizar demasiado o grupo afro-asiático, em plena guerra fria, foi levado a manter uma difícil política de equilíbrio entre as partes em litígio na questão colonial portuguesa. A tentativa de forçar a mão de Salazar, em 1961, logo após a investidura de Kennedy, procurando utilizar a influência dos militares portugueses,

saldou-se num fracasso. Mas Kennedy, embora com mais prudência, em virtude das intervenções de Dean Acheson e dos chefes militares americanos, não desistiu de procurar convencer Salazar a assumir uma posição que lhe permitisse, sem quebra dos princípios essenciais, dar um maior apoio à posição portuguesa dentro da ONU. Tratava-se, fundamentalmente, de fazer aceitar ao governo de Lisboa o princípio da autodeterminação para os territórios ultramarinos portugueses, sob uma forma que acautelasse os projecto de interesses vitais portugueses.

A administração americana, na altura, achava-se, no entanto, dividida sobre a questão portuguesa. Importantes personalidades liberais, da área democrática, como Adlai Stevenson, embaixador na ONU, Robert Kennedy, procurador-geral, e Averell Harriman, subsecretário para os assuntos políticos, advogavam uma linha dura para com Portugal; e estes dois últimos não só receberam os chefes nacionalistas Holden Roberto e Eduardo Mondlane como procuraram obter apoios para os movimentos que estes dirigiam. Advogavam porém uma linha moderada Dean Rusk, secretário de Estado, e o subsecretário George Ball. Os chefes militares, preocupados com a manutenção do uso da base das Lajes, recomendavam moderação ao presidente, assim como Dean Acheson, antigo secretário de Estado e figura influente no partido democrático.

Em Junho de 1963, Stevenson preveniu Kennedy de que o grupo afro-asiático estava preparando um sério debate no Conselho de Segurança sobre a situação dos territórios africanos de Portugal, sugerindo que o presidente enviasse uma carta prevenindo Salazar e recomendando que o governo americano apoiasse o projecto de resolução afro-asiático para evitar que fosse do advogada a aplicação de sanções a Portugal. George Ball sugeriu que Stevenson, na sua próxima viagem à Europa, passasse por Lisboa e conferenciasse com Salazar, mas o embaixador não aceitou a ideia.

Em 11 de Julho os africanos solicitaram, formalmente, uma reunião do Conselho de Segurança para discutir a situação dos territórios portugueses em África, assim como a política de apartheid da África do Sul. Stevenson preparou então um projecto de resolução a apresentar pela delegação a americana. Mas Kennedy opôs-se a que o governo americano tomasse a iniciativa na matéria. Entretanto, Marrocos, o Gana e as Filipinas apresentaram um projecto de resolução que determinava um embargo de armamentos contra Portugal, invocando o capítulo VII da Carta, que tomaria a medida obrigatória, considerando que a situação em Angola constituía «uma ameaça à paz internacional». Stevenson tentou alterar os termos deste projecto e, não o conseguindo, preparou, juntamente com a Noruega, um projecto alternativo para impedir a aprovação do projecto africano. Lorde Home, ministro britânico dos Negócios Estrangeiros,

manifestou ao secretário de Estado Dean Rusk algumas objecções ao texto apresentado por Stevenson. Kennedy, irritado com a iniciativa não autorizada do embaixador, deu-lhe instruções para que se abstinisse na votação do seu próprio projecto de resolução. Em 31 de Julho, este projecto, que convidava Portugal a reconhecer imediatamente o direito à autodeterminação e à independência dos seus territórios ultramarinos, foi aprovado (com o número 5/5380) por oito dos onze votos do Conselho de Segurança, com a abstenção dos Estados Unidos, França e Grã-Bretanha, que não utilizaram o seu direito de veto. Mais sério ainda foi o facto de entre os países que votaram a favor da resolução se contar o Brasil o que não acontecera antes, nem veio a acontecer depois.

Kennedy, no intuito de procurar um entendimento entre as posições americana e portuguesa, decidiu enviar a Lisboa o subsecretário George Ball. Tratava-se de um homem excepcional, um europeísta convicto, de grande cultura e notável visão política. Em 1961, não só combatera a intervenção americana no Vietnam, como advertira Kennedy de que, se no fossem tomadas precauções imediatas, os Estados Unidos teriam no final da década meio milhão de homens no Vietnam, o que levou o presidente a dizer-lhe que estava louco.

George Ball esteve em Lisboa, primeiramente de 29 a 31 de Agosto de 1963, e depois, de regresso a uma visita que fez ao Paquistão, de 6 a 7 de Setembro seguinte. Avistou-se com o ministro dos Negócios Estrangeiros Franco Nogueira e com o chefe do governo. A sua diligência consistia em procurar convencer o governo português a reconhecer publicamente o principio da autodeterminação dos povos que, no entendimento americano, da independência consistia em obter o consentimento dos governados através de um processo democrático, sem pré-determinar qualquer opção, dentro de um prazo que não excedesse dez anos, admitindo-se mesmo que não se fixasse qualquer prazo e se fizesse apenas referência a fases.

Em 6 de Setembro foi entregue a Ball um memorando em que se resumia a posição portuguesa em relação às ideias avançadas pelo emissário americano. Nesse documento admitia-se que existia coincidência de pontos de vista entre os governos português e americano sobre o conceito de autodeterminação no sentido de este não pressupor uma opção pré-determinada. Rejeitava-se, porém, a ideia de fixar qualquer prazo ou prever fases para levar a uma autodeterminação cujo conceito defendido pelos afro-asiáticos na ONU incluía, aliás, a obrigatoriedade da independência, o que era inadmissível para o governo português. Este «poderia considerar a realização de um plebiscito ou referendo de âmbito nacional, em curto prazo, se nas condições actuais

àquele acto for atribuída a validade constitucional que lhe deve corresponder», o que significava manter-se a unidade nacional prescrita na Constituição.

Ball não conseguiu obter da parte de Salazar qualquer modificação à sua posição de não admitir a alteração dos laços políticos que prendiam os territórios ultramarinos portugueses à metrópole. Embora prometendo enviar por escrito uma exposição mais aprofundada da proposta americana, Ball compreendeu logo que Salazar era inamovível e telegrafou Washington dizendo que a administração americana vinha laborando num erro: Portugal não era governado por um autocrata, mas sim por um triunvirato - Salazar, Vasco da Gama e o infante D. Henrique; os portugueses viviam noutra Século.

Conforme prometera, George Ball enviou a Salazar, em 21 de Outubro seguinte, uma longa carta expondo o ponto de vista americano, que constitui um documento notável, não só quanto à forma mas sobretudo quanto ao realismo e clarividência que revela na apreciação da situação portuguesa. Referindo-se à conjuntura internacional, observava que «a estrutura política de grande parte do mundo se encontra num estado de rápida transição». «A ordem velha muda a um ritmo irresistível. A ordem nova, à qual aquela cede o seu lugar, ainda não está instalada... A transformação do sistema colonial verificou-se a velocidade impressionante e foi acompanhada de uma mudança irreversível da fisionomia dos povos». Citando o discurso de de Gaulle, de Dezembro de 1960, explicando a inevitabilidade da independência da Argélia, comenta: «o que o general de Gaulle deixou implícito foi que as forças que varreram as regiões coloniais poderão ser contidas mas não são reversíveis... Estamos convencidos de que as forças que transformaram o sistema imperial europeu tiveram origem não nas políticas ou actividades de qualquer Estado ou órgão internacional, mas na larga disseminação das ideias centrais e características da sociedade ocidental». E acentuava: «a experiência tem mostrado amplamente a força inexorável do movimento a favor da autodeterminação... No breve espaço de vinte anos, um bilião de pessoas deixou de estar sujeito a arranjos coloniais».

Sobre a ONU não deixa de observar que «esta organização, mesmo imperfeita como possivelmente o é, tem servido como um instrumento com o qual se tornou possível levar a cabo adaptações, minimizar a interferência e a agressão externa e evitar a confrontação das grandes potências». Referindo-se particularmente a Angola e a Moçambique, reconhecia que Portugal poderia continuar a dominar militarmente a situação, pelo menos nos centros urbanos, mas não acreditava que as forças nacionalistas pudessem ser detidas apenas pelo poderio militar. E fazia uma afirmação fundamental e profética: «Vossa Excelência acredita que o tempo trabalha a seu favor;

nós não... As nossas previsões indicam que, nas melhores circunstâncias, não será possível dispor de mais dez anos para preparar os territórios portugueses de África para o acto político da autodeterminação.

Salazar respondeu a George Ball em 29 de Fevereiro de 1964. Na sua prosa característica, limita-se, porém, a reiterar a posição portuguesa em termos claros e incisivos: «1.º os territórios ultramarinos portugueses não eram territórios dependentes mas politicamente integrados num Estado que nessa forma constitucional foi admitido sem discrepância nas Nações Unidas; 2.º nas moções votadas referentes a Portugal, a autodeterminação não tem sido a escolha de opções diversas, conforme prescreve a Carta, mas a imposição de uma só a independência; 3.º no tocante aos territórios portugueses (pelo menos em relação a estes) a independência imediata que se tem exigido recusa a natural evolução dos povos e a existência de uma formação política esclarecida». E afirma que continuava a não «antever os benefícios que da autodeterminação resultariam para as populações daqueles territórios a não ser a passageira euforia de uns tantos, aliás muito poucos, em face de uma independência de que esses antevêem os louros mas não as responsabilidades». E é determinante: «nenhum benefício resultaria, nem para as populações dos territórios portugueses nem para a Nação Portuguesa, de uma decisão que resolvesse a quebra dos laços políticos que dão coesão ao conjunto».

Quanto ao ponto fundamental a livre consulta das populações Salazar é evasivo, bem assim quanto à questão do tempo que insistia em considerar seu aliado, apesar da clara e convincente exposição de Ball sobre as adversas e irreversíveis circunstâncias internacionais.

A posição portuguesa, assim exposta, sofria de uma clara contradição: Ball repudiava, por um lado, e com razão, o conceito que os afro-asiáticos tinham de autodeterminação por se cingir à opção da independência; mas essencialmente só aceitava uma manifestação das populações portuguesas sobre o destino dos seus territórios ultramarinos que preservasse a unidade nacional prescrita na Constituição. Ambas as concepções contrariavam o conceito de autodeterminação defendido pelas autoridades americanas, que deixava em aberto todas as opções integração, associação ou independência – que as autoridades portuguesas diziam perfilhar no memorando entregue ao subsecretário Bali.

Não oferece dúvida que a diligência de Ball foi feita com a maior sinceridade e boa-fé. Mais tarde, em 1968, num dos seus livros, o subsecretário refere-se largamente à questão ultramarina portuguesa, começando por dizer: «Eu toco no problema da África

portuguesa com uma certa tristeza». E alude às suas entrevistas com Salazar, voltando a repetir a impressão com que ficara de que os portugueses pareciam viver noutra século. «Achei o Dr. Salazar, escreve um homem encantador e educado, muito rápido e perspicaz, extremamente conservador nas suas ideias, mas profundamente absorvido por uma dimensão temporal bem diferente da nossa, transmitindo a forte mas curiosa impressão de que ele e todo o seu país estavam vivendo em mais de um século, como se o infante D. Henrique, Vasco da Gama e Magalhães continuassem a ser agentes activos na formação da política portuguesa»

Na sua genuína preocupação de encontrar forma de resolver o caso português, Ball sugere, nesta sua obra, uma solução europeia, o que mais uma vez revela a sua capacidade de visão política: «Amadurecerem os territórios portugueses de África numa atmosfera hostil ou amigável, depende, em larga medida, da forma como as nações ocidentais se comportarem; e, nestas circunstâncias, parece-me que as principais nações europeias deviam avançar com propostas positivas para ajudar Portugal a preparar-se para o dia em que o último dos seus filhos coloniais deixar o lar. A melhor e certamente a mais prometedora maneira de se conseguir isto seria admitir Portugal na Comunidade Económica Europeia através de um processo gradual. Com a ajuda dos parceiros comunitários Portugal disporia do capital requerido para elevar o nível de vida na metrópole ao ponto de os territórios ultramarinos não serem mais necessários como depósito dos seus camponeses empobrecidos ou coutadas para os seus interesses comerciais»

Ball preocupava-se demasiado com as consequências económicas para Portugal da independência dos territórios ultramarinos. O problema era essencialmente político. Quer a aplicação do princípio da autodeterminação através de uma consulta popular, conduzida livremente por processos democráticos, quer a integração de Portugal na CEE, exigiam uma liberalização política do regime português que Salazar não estava disposto a aceitar.