

A Diplomacia 1890-1910: A Chave para a Manutenção do Império Africano

Major-general
Luís Fernando Machado Barroso



Introdução

Uma crise iniciada em 1886 com a Inglaterra que viria a resultar no *ultimatum* deixou uma “chaga profunda na alma portuguesa”¹. O *ultimatum* resulta da tentativa portuguesa de criação de um sistema de relações externas menos dependentes da Inglaterra. Entregue a 11 de Janeiro de 1890 por um memorando, onde, a pretexto de um incidente ocorrido entre portugueses e Macololos, era exigido a Portugal a retirada das forças militares existentes no território compreendido entre as colónias de Moçambique e Angola, no actual Zimbabwe. A zona havia sido incluída no famoso “mapa cor-de-rosa” e reclamada por Portugal na Conferência de Berlim (1884-1885).

Formalizada a cedência portuguesa, a 20 de Agosto é assinado o Tratado de Londres entre Portugal e a Inglaterra, que definia os limites territoriais de Angola e Moçambique. O tratado foi publicado no Diário do Governo de 30 de Agosto e desencadeou violentos protestos e a queda do governo do regenerador Luciano de Castro.

Os acontecimentos desencadeados pelo *ultimatum* britânico de 11 de Janeiro de 1890 marcaram de forma indelével a evolução política portuguesa, dando início a uma sucessão de acontecimentos que desemboca no fim da monarquia constitucional e no reforço da consciência colectiva portuguesa de apego ao império colonial.

O que devemos salientar neste período é o despertar de vontades das potências europeias, em especial a Inglaterra e a Alemanha, pelos territórios africanos portugueses. Havia uma clara vontade destas potências em tomar as nossas possessões vendo a crise política interna que grassava em Portugal e o reconhecimento da sua incapacidade em administrar esses territórios. No entanto, Portugal conseguiu manter os seus territórios até meados do século XX.

Uma questão desde logo se levanta, como é que Portugal, um pequeno país, à partida sem recursos capazes de competir com potências como a Inglaterra e a Alemanha, conseguiu manter as suas colónias ultramarinas durante um período tão alargado de tempo?

Parte da resposta recai na hábil forma como a diplomacia portuguesa, com Luís de Soveral e o Rei D. Carlos a serem preponderantes, soube relacionar-se com a Inglaterra, a antiga aliada e fiel da balança de poderes na Europa. Neste âmbito, podemos afirmar que “a história da política externa portuguesa, na segunda metade do século XIX e na primeira década do século XX, é essencialmente a história das relações luso-britânicas.”²

Outra parte da resposta, também importante, recai na forma como foram explorados alguns acontecimentos internacionais, como a guerra anglo-boer e a luta pela hegemonia europeia entre a Alemanha e a Inglaterra.

Embora possamos afirmar, à partida, que as relações externas de Portugal com as potências europeias não mantiveram uma linha de constância face a outros actores, reflectem de forma muito clara intenção dos interesses nacionais de então face à África: a manutenção das posses ultramarinas.

Este objectivo orientou o modo como Portugal se relacionou essencialmente com a velha aliada Inglaterra e que permitiu manter o império português em troca da nossa cooperação em África contra a potência continental europeia, a Alemanha, que desafiava de forma ostensiva a hegemonia da Inglaterra.

Se à época Londres tivesse alcançado uma hegemonia indiscutível, o resultado do *ultimatum* teria sido a completa submissão portuguesa. No entanto, tal não veio a verificar-se, uma vez que a Alemanha, a França e a Bélgica começaram a afirmar interesses em África e, simultaneamente, dá-se a aproximação da Rússia à França que alarmou Londres e Berlim, conduzindo a um entendimento anglo-alemão. É neste contexto que Portugal joga o seu papel através da política externa, com uma orientação clara que só é quebrada pelo regicídio de 1908.

Delimitámos o nosso trabalho em dois pontos. O primeiro, às questões africanas que moldaram de forma profunda a nossa política externa. O segundo, à regência de D. Carlos, já que D. Manuel II manteve as coordenadas anteriores. Outros aspectos serão referidos na medida da sua estreita ligação com o objecto do nosso trabalho.

A nossa pesquisa e análise documental tiveram por base um modelo centrado na diplomacia como instrumento de poder do Estado e, como tal, procurámos alinhar o nosso ensaio de acordo com esse conceito. Por conseguinte dividimos o nosso trabalho em quatro pontos.

No primeiro, a *Diplomacia como Instrumento de Poder do Estado (1648-1914)*, definimos a diplomacia, os seus instrumentos e sua função, na medida necessária ao desenvolvimento do nosso argumento, e o contexto internacional da época, no qual Portugal se inseria. São os aspectos salientados neste ponto que determinaram o modo como organizámos o trabalho, orientámos a pesquisa e apresentámos o que achámos relevante. No segundo, *Os Interesses em Causa*, pretendemos apresentar os objectivos que nortearam a acção diplomática. No terceiro, *O Ambiente Estratégico*, apresentamos a situação interna e externa que influenciaram a acção diplomática. No quarto, *A Actividade Diplomática*, como corolário dos capítulos anteriores, pretendemos mostrar as funções e os instrumentos da diplomacia na relação com os estados que mais directamente ligados estiveram à questão africana, as figuras proeminentes e os tratados e conferências que, no nosso entendimento, moldaram a acção diplomática portuguesa no período em análise.

1. A Diplomacia como instrumento de Poder do Estado (1648-1914)

a. Da Diplomacia

A política do Estado, na esfera internacional, visa a defesa dos interesses e valores nacionais, porque deles depende, em última instância, a sobrevivência do próprio Estado e traduz a sua razão de ser. A formulação da política compreende a definição dos objectivos a alcançar, a antecipação dos efeitos desses objectivos no ambiente estratégico, a escolha dos meios e, também muito importante, a mobilização dos recursos tangíveis e intangíveis para a execução da política. Cabe ao Estado a opção pelos métodos pacíficos ou violentos.

A diplomacia é um método não violento da acção política do Estado que se baseia no respeito da soberania e na reciprocidade de tratamento. A diplomacia relaciona-se com a política de uma forma hierárquica bidireccional. Isto quer dizer que, embora seja a política a definir os objectivos para a diplomacia, estes também são reformulados e adaptados de acordo com os condicionalismos e limitações que a diplomacia oferece.³

Na sua forma mais original, a diplomacia é o meio oficial pelo qual os Estados se relacionam. É a partir de Vestefália, que uma série de códigos e protocolos foram estabelecidos para criar uma moldura de actuação da diplomacia. São os casos da imunidade diplomática; a criação de embaixadas; estabelecimento e ruptura de relações diplomáticas; participar e receber conferências internacionais e muitos outros meios de

relacionamento internacional.⁴

Os diplomatas são agentes do Estado e que em teoria actuam em função de uma orientação. Fora do advento das comunicações, as suas instruções teriam de ser generalistas, o que requeria uma aptidão inata para compreender o interesse nacional no ambiente estratégico. Como a diplomacia representa uma abordagem pacífica na relação entre os Estados, é a utilização de tratados e acordos que prevalece. Nesta abordagem pacífica, a diplomacia aparece como o instrumento que remove os obstáculos e procura o entendimento mútuo, no qual surgem as coligações, a influência das elites e que mostra que o instrumento militar é também uma opção. São exemplo da proximidade da diplomacia ao instrumento militar as visitas das esquadras inglesas, alemãs, francesas e norte-americanas a Lisboa, numa “demonstração de força e de apoio militar, sublinhando o sentido das conversações diplomáticas efectuadas.”⁵

A diplomacia baseia toda a sua acção na constante avaliação do potencial dos outros países, dos seus interesses nacionais e das suas relações, para que possa maximizar a liberdade de acção do próprio Estado com a finalidade última de atingir os interesses nacionais. A diplomacia utiliza uma gama variada de práticas para atingir os seus objectivos. Estas práticas são os elementos da estratégia diplomática que pretende obter vantagens em caso de guerra, embora esta seja o último recurso. Na perspectiva realista das relações internacionais, todas as estratégias, mesmo as mais imorais, têm como objectivo último a sobrevivência do Estado e a manutenção dos seus valores.

Por conseguinte, os líderes políticos devem fazer uma apreciação da ordem internacional onde o seu país se insere, para formular a estratégia eficaz à consecução do sucesso das suas pretensões. Durante a guerra anglo-boer, o Marquês de Soveral e o Rei D. Carlos foram das poucas personalidades a compreender que a manutenção do império português só poderia ser possível com o reforço das relações anglo-lusas. Os governos de Luciano Castro e de Hintze Ribeiro foram sempre relutantes a esta percepção. Para mitigar esta relutância é o próprio Marquês de Soveral a redigir a primeira versão da declaração de Windsor para não perder a oportunidade de forma definitiva.⁶

O principal instrumento da diplomacia é a negociação, efectuada de modo formal ou informal. De uma forma simples podemos afirmar que a diplomacia é o ajustamento constante das relações entre os Estados adoptadas de forma simultânea através de diálogos sobrepostos: unilaterais e multilaterais; conferências especiais e outros ofícios.

O objectivo típico é, embora nem sempre, alcançar um acordo entre os intervenientes.⁷ O diplomata é também um negociador. Dependendo do assunto, o diplomata tem mais ou menos liberdade de acção para ajustar as suas instruções táticas e objectivos para obter sucesso na negociação. Tendo por base o conhecimento das intenções dos seus interlocutores, o diplomata pode fazer cedências para manter a negociação em assuntos que não são vitais para o seu país. O diplomata facilita e mantém o diálogo com os seus interlocutores na esperança de efectuar uma avaliação complementar acerca de ameaças, benefícios e acções para maximizar os interesses nacionais.⁸

Os diplomatas são também publicitários do país. Um bom diplomata deverá ser eficaz angariador de opiniões públicas e privadas no âmbito dos interesses do Estado, refutando o criticismo e reformulando a sua acção de acordo com os valores e a cultura do país em causa.⁹

Apesar das idiossincrasias pessoais, culturas nacionais, história, a diplomacia mantém a sua finalidade a perseguição do interesse nacional e a protecção dos seus objectivos.

b. O Estado como actor principal nas Relações Internacionais

A diplomacia é um instrumento de poder que o Estado utiliza na perseguição dos seus interesses nacionais. Falamos em poder do Estado quando pretendemos definir a sua capacidade em influenciar o comportamento de outro actor da forma que lhe seja mais conveniente. Como há uma diálide no relacionamento, o poder é o resultado de factores que são relativos. A diplomacia não funciona isolada, contudo pode ter preponderância sobre outros instrumentos de poder de acordo com a situação.

Então, o que é suposto a diplomacia fazer? Qual a sua verdadeira função na perseguição dos interesses nacionais?

Embora a diplomacia não actue de forma isolada, representa o mecanismo pelo qual um Estado se relaciona formalmente com outros Estados. A partir de Vestefália, os Estados passaram a ser o actor principal no Sistema Internacional, passando a ser utilizados, a partir desse momento, uma série de códigos e protocolos que deram forma à prática da diplomacia conforme hoje a conhecemos.

Para compreendermos o actual papel da diplomacia no poder do Estado temos de recuar aos séculos XVII e XVIII e abordar a concepção francesa. É elemento predominante na abordagem francesa à diplomacia o Rei Luís XIV. Em 1626 Richelieu, seu ministro, criou o Ministério dos Negócios Estrangeiros e, assim, o princípio da unidade de comando no âmbito da política externa. Embora o Rei Luís XIV não dispensasse de dirigir a política externa, associava um ministro a essa tarefa, salvo em determinados assuntos viriam a chamar-se de “*Secret du Roi*” ou “*secret de L’Empereur*”.¹⁰

Exprimindo o tipo desejável de diplomata, François Callières, escrevia nessa época que “um bom diplomata deve ter espírito de observação, um dom de aplicação [...] que vá directo aos fins visados”.¹¹ Esta concepção correspondia à concepção de um mundo que culminou em Vestefália (1648). Desde então aparece como figura principal na cena internacional o Estado-nação. A razão de Estado de Luís XIV vai passar a ser designada de interesse nacional ou objectivo nacional.¹²

Em 1648 Portugal era já um Estado nacional, mas acabara de restaurar a sua independência dos Filipes de Espanha. A Inglaterra e a França apareciam como os

poderes emergentes aos quais se seguiram a Rússia e a Prússia. A Igreja Católica assistia à divisão dos fiéis pela Reforma, tendo perdido o poder de arbitragem. Por conseguinte, Vestefália era o reconhecimento de que o Sacro Império Romano-Germânico tinha desaparecido e a igreja deixava de arbitrar, até mesmo em questões religiosas.

A partir de Vestefália as relações internacionais passam a caracterizar-se, por um lado, pela busca do equilíbrio entre os Estados emergentes na Europa e, por outro lado, pelo estabelecimento e organização de um mundo governado pela Europa. Este foi o sistema que funcionou, por exemplo, com a Guerra dos Sete Anos e com a expansão napoleónica.

Como Vestefália funcionou durante os dois séculos anteriores, o Congresso de Viena (1815) procurou restaurar esse velho sistema. Após o Congresso de Viena, nenhuma guerra no continente europeu, envolvendo as grandes potências europeias, durou mais do que alguns meses. Os estadistas e diplomatas em Viena procuraram estabelecer uma balança de poderes na Europa, como o método para assegurar a paz. Este método, orientou, com sucesso, todas as alterações das fronteiras e as iniciativas institucionais, garantido o estabelecimento da paz e manutenção do sistema internacional nos cem anos seguintes.

O princípio da balança de poderes orientou-se no sentido de classificar os Estados consoante a sua importância: A Inglaterra, a Rússia, a Áustria, a Prússia, a França, a Grécia, Portugal e Espanha, foram consideradas grandes potências. No entanto, só os primeiros quatro corresponderam a esse conceito.¹³

No período entre Viena e a 1^a Guerra Mundial a diplomacia apresentava quatro características principais. Primeiro, a diplomacia era eurocêntrica, com a Europa a ser vista como o continente mais importante. Segundo, a diplomacia era centrada nas grandes potências deixando as pequenas potências como suporte para os seus interesses. Terceiro, as grandes potências tinham a responsabilidade de preservar a paz entre as pequenas potências, implicando o direito de intervenção em conflitos entre elas. Por último, passou a existir em cada país europeu um serviço diplomático com diplomatas profissionais nos moldes mais ou menos dos actuais. Estes diplomatas profissionais desenvolveram uma espécie de identidade corporativa que, não obstante a política do seu governo, tinha por finalidade a preservação da paz.¹⁴

Até meados do século XIX, a Inglaterra seguiu com sucesso o seu projecto de liderança na Europa e na ambição de preservar a paz através da diplomacia. No entanto, o nascimento de movimentos nacionalistas e as unificações da Itália e da Alemanha e a desagregação do Império Otomano, que levaria à Guerra da Crimeia, desafiaram seriamente o sistema europeu. Em 1870 a Alemanha de Bismark isola a França diplomaticamente e derrota-a proclamando o Império Germânico em 1871. Por outro lado, a Guerra Civil Americana não produziu qualquer acção importante nos países europeus, nem militar nem diplomática, especialmente na França e Inglaterra.¹⁵

Até 1914, a diplomacia europeia viu-se concentrada na gestão pacífica de duas disputas

entre as grandes potências europeias: a fricção causada pela dissolução do Império Otomano e a corrida a África. A visão de Bismark e a sua perícia diplomática fê-lo conduzir duas conferências de máxima importância. A primeira em 1878, para negociar a fixação de fronteiras após a Guerra Russo-Turca (1877-78) a fim de evitar o contágio aos países vizinhos. A segunda, em 1885, por causa da expansão africana, Bismark reune em Berlim (Conferência de Berlim) as grandes potências para regular o comércio e a ocupação efectiva em África.

A capacidade de gerir as relações internacionais sem recurso ao uso da força terminou no cataclismo de 1914-18.

2. Os Interesses Portugueses em Causa

A história política da África portuguesa durante o século XIX e os começos do século XX caracterizou-se essencialmente por uma intensa actividade diplomática, destinada a manter e a alargar os territórios existentes. À medida que se renovava o interesse das potências europeias por África e começa o “*scramble for Africa*”, Portugal começa a ver ameaçados os seus territórios e a contestação do princípio jurídico dos direitos históricos.

A norte do equador, os britânicos e os franceses ameaçavam os direitos de Portugal na costa da Guiné. Os ingleses pretendiam transformar a ilha de Bolama numa extensão da Serra Leoa enquanto os franceses se fixaram ao longo do Rio Casamança. Estes territórios eram considerados por Portugal como seus. Para a resolução do diferendo com os ingleses, Portugal lavrou um protesto conseguindo a arbitragem do Presidente dos EUA, Ulysses Grant, que reconheceu os direitos de Portugal e que a Inglaterra acatou (1870). Para o diferendo com os franceses, Portugal troca os seus interesses em Casamança pelos interesses franceses na área de Cacine (1886).¹⁶

Na Costa Ocidental africana, foram ainda os franceses e ingleses a porem em causa os interesses nacionais na foz do Rio Zaire, em Cabinda e em Ambriz. Na Costa Oriental são a Alemanha e novamente a Inglaterra que exercem as maiores ameaças. Os ingleses desde 1820 que pretendiam o controlo da baía de Lourenço Marques, que consideravam essencial para o desenvolvimento económico do *hinterland* correspondente. Foi só em 1875 que o Presidente da França, Mac-Mahon, como árbitro internacional no diferendo, reconhece a soberania portuguesa sobre Lourenço Marques e terrenos adjacentes.¹⁷ No extremo norte de Moçambique são os alemães a grande ameaça, quando se instalaram nas margens do Rio Rovuma e expulsam em 1894 a autoridade portuguesa.

Contudo, o principal objectivo, que ocupou sucessivos governos e onde todos os esforços fracassaram, foi a pretensão portuguesa de unir a costa oriental à costa ocidental, o famoso “*mapa cor-de-rosa*”, que hoje representa os territórios da Zâmbia, Malawi e Zimbabwe. Este objectivo estava em clara rota de colisão com as pretensões britânicas de expansão colonial, que em 1870 gizara um plano de expansão colonial em África.

Entretanto, Portugal assina com a França e com a Alemanha dois tratados para definir limites fronteiriços em Angola e Moçambique, cedendo territórios na pretensão do apoio alemão ao “*mapa cor-de-rosa*”.¹⁸

Nas diversas expedições portuguesas as escaramuças com os Macololos¹⁹ deram o mote para a deterioração das relações com os britânicos e que viria a redundar no *ultimatum* do governo de Lord Salisbury. A Alemanha de Bismark e a França, para tentarem equilibrar a balança de poderes também em África, convocaram em 1876 em Bruxelas, sob os auspícios de Leopoldo II, a Conferência Geográfica. Portugal não foi convidado a participar porque a finalidade era ignorar deliberadamente as nossas pretensões coloniais, tomando a Bélgica o papel de árbitro para os diferendos das potências europeias.²⁰

A penetração francesa e belga no Congo levaram a Inglaterra a reconhecer a nossa soberania nas margens do Rio Zaire em vez de permitirem que o controlo fosse efectivado pelas imprevisíveis Bélgica e França. Contudo a Alemanha, a França e a Bélgica reagiram sem demora e Bismark convoca em Novembro de 1884 a Conferência de Berlim, agora com convite a Portugal. “Da agenda constavam três pontos essenciais: liberdade de comércio isento de tarifas aduaneiras na Bacia Convencional do Congo; liberdade de navegação no Zaire e Níger; e o direito de ocupação das terras africanas.”²¹

Destes pontos, apenas o primeiro não era vital para Portugal. Os outros dois eram-no e despertavam o interesse expansionista dos plenipotenciários na conferência. Na acta final foram inscritos princípios fundamentais que a partir daí regulariam a legitimidade da posse dos territórios africanos. A ocupação efectiva dos territórios e a capacidade económica sobreponham-se aos direitos históricos, bem como a posse da costa conferia automaticamente o direito ao *hinterland*. Em Berlim Portugal perdeu *de jure* o que nunca possuía de facto.²²

Como se viu, é no quadro colonial que se cruzam, de forma explícita, os interesses e objectivos das grandes potências europeias com os interesses de Portugal. É sobre o projecto colonial português que Portugal enfrenta os maiores riscos e ameaças e a política externa portuguesa enfrenta os seus maiores desafios.²³

Contudo, a única ameaça não estava apenas em África. A Inglaterra tinha-se comprometido a prestar auxílio militar na defesa do território, que já tinha sido fundamental para a expulsão das forças napoleónicas de Portugal. Após a guerra hispano-americana e com a subida ao trono de Afonso XIII, surge no horizonte a ameaça espanhola. A aproximação de Eduardo VII a Afonso XIII, após a Conferência de Algeciras, coloca a Portugal uma situação delicada. Há a necessidade da explicitação da manutenção do acordo de defesa com a Inglaterra e a manutenção da importância estratégica de Portugal no Atlântico²⁴

3. O Ambiente Estratégico

a. Ambiente Interno

A apreciação do ambiente estratégico interno, em especial da sociedade política e da opinião pública tem um impacto decisivo na formulação estratégica do Estado. Este facto é muito mais importante quando o governo está fragilizado e depende do apoio da sociedade política e da sociedade civil para os assuntos internos e de credibilidade no âmbito externo.

No período conturbado dos finais do século XIX português, a bancarrota de 1892, as intensas lutas políticas, o entendimento do rumo seguido pela política externa após o *ultimatum* britânico e a aproximação anglo-alemã para partilha dos territórios ultramarinos portugueses, tiveram repercuções de fundo na acção política dos sucessivos governos. Após o *ultimatum* britânico grassam em Portugal, sobretudo em Lisboa, manifestações e clamores contra a Inglaterra, numa clara pressão sobre o governo. Um primeiro tratado entre a Inglaterra e Portugal foi rejeitado pela Câmara dos Pares do Reino e pela Câmara dos Deputados e pela opinião pública em geral. Face a esta situação, o governo de Luciano de Castro, do Partido Regenerador, pediu a demissão.

Quando estala a guerra anglo-boer, a opinião pública e alguma classe política vêm uma oportunidade para mostrar o descontentamento com os britânicos. “As principais fases do conflito, às quais o governo português esteve directa ou indirectamente ligado”²⁵, foram alvo de amplo debate político e dos principais periódicos portugueses.

É através dos periódicos que se jogam as influências e as expressões políticas. A orientação das redacções dependia da influência que os maiores partidos exerciam através das suas equipas redactoriais. Era através das redacções dos jornais que se captavam as opiniões públicas.²⁶ Este facto é muito importante porque só os alfabetizados podiam votar.

Após os efeitos do *ultimatum* e da aproximação anglo-alemã de 1898, a guerra anglo-boer foi aproveitada pelos principais partidos, através das redacções dos jornais, para a luta política, para influenciarem os decisores políticos e mostrar aos governos estrangeiros a posição da opinião pública portuguesa. Este facto não era bem visto aos olhos da diplomacia portuguesa e britânica. Para o Marquês de Soveral, a actuação da imprensa teve como impacto “[...] tirar a força moral aos representantes do paiz [sic] junto dos governos das nações contendoras.”²⁷

Os ataques da imprensa à actuação da Inglaterra eram de tal maneira contundentes que levaram o ministro de Inglaterra em Lisboa, Mac Donell, a pedir ao Governo Português que interviesse de forma a não hostilizar o governo de uma nação sua aliada. Aquele diplomata chegou a referir que, à excepção de algumas personalidades políticas onde incluía D. Carlos, a generalidade dos políticos era adversa aos interesses britânicos, como consequência dos acontecimentos de 1890-91. Contudo, o gabinete de Luciano de Castro

nada podia fazer contra essa tendência sob pena de ser conotado como subserviente da política britânica. De uma forma geral, os principais partidos criticavam a actuação do governo de Luciano de Castro face à sua posição, tirando partido da opinião pública pró-boer quanto à neutralidade portuguesa, sendo mais contundente o Partido Republicano, através do jornal diário *A Pátria*.²⁸

Também os debates políticos na Câmara dos Pares do Reino e na Câmara dos Deputados tiveram enorme importância quando centralizados em torno da política externa portuguesa. O Partido Republicano assumia-se como o principal adversário da política externa seguida. Por seu lado, o Partido Regenerador, por considerar-se como uma alternativa ao Partido Progressista no governo, não queria afastar um entendimento luso-britânico num futuro governo.²⁹

A convenção secreta anglo-alemã foi motivo de várias interpelações por parte do partido regenerador nas câmaras devido à ameaça que pairava sobre os nossos territórios ultramarinos. Também o desenrolar do conflito na África do Sul era debatido de forma acesa, em especial no papel que Moçambique desempenhava na guerra anglo-boer (1900). Debatia-se especialmente a cumplicidade portuguesa com os *boers*, acontecimentos que eram noticiados na imprensa britânica e alguma imprensa nacional. Também circulava nos jornais britânicos a incapacidade do governo português em controlar as manifestações anti-britânicas.³⁰

Do lado do governo foram dadas instruções para que não fosse tomada nenhuma atitude contra a Inglaterra em favor dos seus adversários. Veiga Beirão informa a Câmara que as atitudes do governo não colocariam em perigo o império ultramarino. Ao assinar o acordo de Windsor, Portugal tinha-se comprometido a aceitar que o esforço de guerra britânico fosse alimentado através de Moçambique.³¹

O Marquês de Soveral, entre outros, tinha a convicção que os debates parlamentares não acrescentavam valor à política externa. Pelo contrário, achava que os assuntos prementes da política externa trazidos à disputa partidária conduziriam à perda de oportunidade da sua aplicação a curto e médio prazo.³²

O Governo, para as discussões parlamentares, levava os assuntos de forma a não poderem ser utilizados pela oposição e serem alargados à discussão pública, com a finalidade de não influenciarem negativamente a política colonial portuguesa, que tanto dependia do alinhamento britânico para a sua manutenção.

É este ponto que releva a importância da análise do ambiente interno: o modo como a situação interna era vista pelos ministros e embaixadores estrangeiros determinava o poder negocial da diplomacia nacional perante as potências europeias.

b. Ambiente Externo

A unificação da Alemanha em 1871 e a sua emergência como potência continental, virá introduzir uma alteração importante no equilíbrio europeu conforme estabelecido no Congresso de Viena de 1815.

Desde que a Alemanha surge como grande potência na Europa que as suas relações passam a condicionar de forma decisiva as relações internacionais. Pela sua rivalidade passava a estabilidade da cena internacional na qual tinha preponderância a questão colonial, em especial a portuguesa. Esta serviu como moeda de troca nas transigências britânicas aos interesses alemães.³³

Embora dominante, a Inglaterra deixava de estar só na cena internacional e abria-se uma alternativa, ou pelo menos uma compensação ao peso britânico sobre a diplomacia portuguesa. De facto, foi a diplomacia alemã que Portugal ensaiou quando surgem os primeiros conflitos coloniais durante a década de 1880 e que culminariam no *ultimatum*.³⁴

A competição entre a Inglaterra e a Alemanha pela hegemonia europeia domina o ambiente estratégico externo em consideração pelos governos portugueses. De facto, estava assente entre políticos alemães e ingleses a total incapacidade política, económica e militar de Portugal, quanto à conservação das colónias.³⁵ Esta análise deriva essencialmente da contracção de um empréstimo na bolsa de Londres a troco dos rendimentos alfandegários das colónias. O conhecimento alemão desta operação fez aproximar a Alemanha da Inglaterra através de um acordo bilateral, o tratado anglo-alemão de 1898.³⁶ A possibilidade de alienação das colónias para cobrir os compromissos financeiros de Portugal face aos credores e a possibilidade de potências como a França, EUA, Rússia ou mesmo a Bélgica poderem licitar uma oferta, levaram a Inglaterra e a Alemanha a disporem-se a assegurar os financiamentos necessários a Portugal.³⁷

A finalidade das negociações anglo-alemãs era, no caso do incumprimento português, a possibilidade de administrarem os territórios de Angola e Moçambique. Mas, embora tratadas secretamente, é de admitir que o “Governo Português tinha conhecimento delas”, podendo ter sido o motivo para Portugal declinar os financiamentos propostos por aqueles dois países.³⁸

Para os ingleses, o tratado secreto anglo-germânico de 1898, negociado por James Balfour tinha dois objectivos: alargar o império britânico e aplacar as pretensões de Guilherme II projectadas sobre a área marítima ultramarina.³⁹

Seria o início da guerra anglo-boer (1899) que iria separar definitivamente a Inglaterra da Alemanha. A Alemanha apoiou o nacionalismo *boer* na África do Sul e cortou o projecto britânico de unidade territorial Cabo-Cairo quando criou a colónia de Tanganika (actual Tanzânia), ligando o Índico ao Estado Livre do Congo.⁴⁰

Portugal viria a beneficiar desta separação, mantendo uma “neutralidade colaborante”⁴¹ não declarada com a Inglaterra. “Portugal comprometeu-se na Declaração

de Windsor de Outubro de 1899 a não declarar a sua neutralidade"⁴², para facilitar o esforço de guerra britânico.

A guerra anglo-boer (1899-1902) enquadrava-se perfeitamente na disputa pela hegemonia mundial da Inglaterra pela Alemanha, França, Rússia e EUA. A guerra acabou por ter um desfecho favorável a Londres e Portugal foi a potência colonial que mais se envolveu nessa disputa. Ao contrário da Alemanha, Portugal não tinha pretensões territoriais, reivindicando apenas a protecção do seu império africano.

Esta guerra surge como o evento necessariamente oportuno para concretizar os interesses nacionais: a manutenção do império e a manutenção da aliança luso-britânica, abalada desde o *ultimatum* de 1890.⁴³ A guerra anglo-boer e a conjuntura internacional vieram favorecer a posição portuguesa. A Inglaterra necessitava do porto e caminho-de-ferro de Lourenço Marques e reclama a Lisboa o apoio para esse fim. Com o conhecimento do acordo anglo-germânico e perante a solicitação de Londres, Portugal joga uma cartada decisiva. Portugal apoia mas só com a reafirmação da aliança com a Inglaterra nos termos dos tratados de 1642 e 1661. Seriam estas as causas da declaração secreta de 1899, do Tratado de Windsor de 1904 e do período de bom relacionamento entre Portugal e a Inglaterra até final do reinado de D. Carlos.⁴⁴

As convenções secretas anglo-alemãs de 1898 tiveram como motivo aparente a crise financeira portuguesa. Porém, importa relacionarmos a guerra hispano-americana com essas convenções, por ter podido ter como consequência o arrastamento de Portugal na crise espanhola que se gerou com o resultado dessa guerra. A tomada de partido da Inglaterra pelos EUA durante a guerra hispano-americana poderia ter tido como consequência a invasão de Portugal como retaliação Espanhola. Este perigo pode ter reforçado a ideia do objectivo das convenções de 1898 e ter sido atribuída a missão a uma esquadra britânica a missão de ocupar a capital portuguesa como medida defensiva contra os espanhóis.⁴⁵ Para além da Inglaterra não estar disposta a aceitar o expansionismo alemão ou espanhol em África à custa das colónias portuguesas, realçamos a importância que Portugal tinha para a Inglaterra: Testa-de-ponte na Península Ibérica e lugar charneira entre o Mediterrâneo e o Atlântico.

Porém, quanto ao papel charneira no Mediterrâneo e Atlântico, a Espanha ameaçava tomar o lugar de Portugal. Após a queda do império espanhol na América, Afonso XIII inicia uma aproximação às potências da *Entente Cordiale*, em especial à Inglaterra.

Após a Conferência de Algeciras (1906), a necessidade da manutenção do *status quo* no Mediterrâneo era um objectivo premente da Inglaterra e essa necessidade aproximou-a da Espanha. Esta aproximação colocava do mesmo lado a “velha aliada” e a “ameaça tradicional”, pondo em perigo o tradicional equilíbrio geopolítico português.⁴⁶

O perigo da aproximação anglo-espanhola representava a queda da importância estratégica de Portugal na Península Ibérica. Por conseguinte, o compromisso de defesa do território nacional por parte da Inglaterra ficaria comprometido. Se a Inglaterra já

tinha transigido com a Alemanha poderia fazê-lo novamente com a Espanha. Enquanto na primeira o que estava em causa eram as colónias, na segunda estaria em causa o território nacional. Se a identidade dos regimes políticos e o parentesco entre D. Carlos e Eduardo VII eram um factor minorador, o regicídio de 1908 veio colocá-lo novamente no perigo de Cartagena.⁴⁷

Este facto foi evidenciado pela visita de Eduardo VII a Cartagena que obrigam Lisboa a solicitar a Londres uma confirmação formal da aliança e assinatura de uma acordo de cooperação militar entre os dois países.⁴⁸

4. A Actividade Diplomática

Até 1870 a política externa portuguesa foi dominada, sem alternativa, pela aliança com a Inglaterra. No início do século, directamente pela tutela político-militar após as invasões francesas. Depois, indirectamente, através da Quádrupla Aliança e da integração económica nacional na periferia dependente do sistema de relações económicas da Inglaterra.⁴⁹

Nos finais do século XIX começava a ser evidente que a continuidade do crescimento económico na Europa dependia do acesso às fontes de matérias-primas, no qual África representava uma fonte decisiva. Contudo, África continuava a ser um continente desconhecido cuja expansão por parte dos portugueses foi retardada pela grande carência de meios económicos e humanos, conjugados com as dificuldades criadas pela geografia e pelo clima.

De todos os europeus, os portugueses reuniam “a maior soma de conhecimentos sobre vastíssimas áreas do continente e maior experiência no trato dos seus habitantes”⁵⁰ o que os tornavam “um factor permanente em África”⁵¹ quando começaram a surgir os interesses dos outros países europeus.

Tendo apenas os britânicos como companheiros em África, foi com eles que Portugal acertou a soberania dos diferentes territórios no primeiro quartel do século XVIII. São o caso dos tratados anglo-lusos de 1810⁵², 1815⁵³ e a Convenção de 1817⁵⁴.

Porém, o *ultimatum* impôs uma nova orientação no campo da política externa cujo objectivo era a manutenção na soberania portuguesa em África. A acção diplomática tinha de se orientar para os centros de decisão na Europa, instalados em Londres, Paris e Berlim. Os contactos entre as chancelarias dariam o aval para a utilização da força e outras acções para a política de manutenção das colónias. O reconhecimento dos direitos históricos sobre as colónias, desde o século XVII até à Conferência de Berlim, e a sua ocupação efectiva, após a conferência de Berlim, foram os métodos utilizados a que Portugal não pôde renunciar para a manutenção das colónias que despertavam a cobiça dos grandes da Europa: Angola e Moçambique.

Nesta orientação pós-*ultimatum* realçamos o papel desempenhado pelo Rei D. Carlos que colaborou activamente com os governos para a manutenção do prestígio internacional de Portugal. O papel destacado e reservado ao soberano português ficou a dever-se, em grande parte, à sua personalidade marcante e também à habilidade do Embaixador de Portugal em Londres, marquês de Soveral, amigo íntimo e conselheiro de Eduardo VII.⁵⁵

A política externa era uma preocupação fundamental para D. Carlos. Os primeiros documentos que todas as manhãs lhe eram levadas eram os telegramas do Ministério do Negócios Estrangeiros. Nas suas relações privilegiadas com outras casas reais e governantes, D. Carlos permitia-se ser o intérprete em conferências privadas com diplomatas estrangeiros. Foi o que aconteceu em 14 de Março de 1898 quando garantiu ao representante dos EUA a neutralidade portuguesa na guerra hispano-americana.⁵⁶ Também as suas visitas de Estado, especialmente a Inglaterra, França e Alemanha, são o exemplo da sua preponderância na política externa, mesmo num regime constitucional.

Na historiografia portuguesa debateu-se o significado diplomático das viagens de Estado de D. Carlos e das visitas de regentes das potências europeias. Para os monárquicos reflectia a importância de Portugal para a formação da *Entente Cordiale* e da *Triple Entente*. Para os republicanos, as visitas eram meramente escalas técnicas de vistas turísticas.⁵⁷

Sem exagerar quanto ao peso da diplomacia nacional na política internacional e também sem lhe retirar a importância devida, a conjuntura dos finais do século XIX e princípio do século XX incluía Portugal nas dinâmicas da cena internacional e nos planos da política externa das grandes potências, cujos interesses se virão a cruzar na Europa e em África.⁵⁸ Sem levar a efeito uma ruptura efectiva com a Inglaterra, impunha mostrar que Portugal não era um seu protectorado e que a antiga aliança luso-britânica devia ser utilizada como uma potencialidade na manutenção dos interesses nacionais no grande xadrez europeu.

Aquilo que terá distinguido D. Carlos foi ter sido o único membro da classe dirigente a saber a resposta para o problema que se tinha passado após o *ultimatum*: se deveríamos aproximar-nos de qualquer outra potência que mais nos conviesse. Em 1894, em reunião com Hintze Ribeiro e João Franco, a propósito de um incidente diplomático com o Brasil, D. Carlos esclareceu que mesmo que Portugal virasse as costas ao mundo nunca o poderia fazer ao Brasil e à Inglaterra. Uma década mais tarde, em 1905, D. Carlos reflectiu o mesmo ponto de vista a José Luciano, embora de forma mais veemente, ao afirmar que na Europa não havia um apoio tão franco e decidido para Portugal como da Inglaterra.⁵⁹

Para qualquer assunto da política externa a resposta de D. Carlos era a Inglaterra. Quando H. Ribeiro solicitou a D. Carlos a sua opinião acerca da posição portuguesa perante a guerra russo-japonesa (1894) o rei declarou que antes de declarar a neutralidade perante o conflito era necessário contactar Luís de Soveral para alinhar a

posição com a Inglaterra.⁶⁰

a. Relações com a Inglaterra

As relações com a nossa velha aliada são o centro de gravidade da actividade diplomática no período em análise. A coexistência dos dois países no sul de África, competindo no mesmo espaço estratégico em termos comerciais e militares foi um foco de tensão. Durante esses anos, “a diplomacia portuguesa tem de gerir sobretudo conflitos com Inglaterra que provocaram ora aproximações ora afastamentos”⁶¹ de acordo com os interesses da Inglaterra.

Por muito dolorosas que fossem as relações após o *ultimatum*, foi o alinhamento com a Inglaterra que permitiu a manutenção dos interesses nacionais em África bem como um aliado poderoso no tabuleiro europeu e internacional.⁶²

Nas relações com a Inglaterra salientam-se as figuras do Rei D. Carlos e o Marquês de Soveral, fundamentais na normalização das relações com a Inglaterra.⁶³ Algumas das iniciativas que caracterizaram a diplomacia britânica na época ter-se-iam ficado a dever a sugestões formuladas, em privado, por Luís de Soveral ao monarca britânico. Teria sido o caso da Conferência para a Paz em Haia (1907).⁶⁴

Tendo subido ao trono em 1889, foi o *ultimatum* britânico que o iniciou nas lides da política internacional. Era estranho que fosse o rei a ter um papel fundamental na política externa de Portugal.⁶⁵ Mas o motivo prendeu-se com o retrairoimento dos ministros face às responsabilidades da situação.⁶⁶

O Rei D. Carlos teve um papel determinante, a julgar pelas deslocações em 1895 para reforçar a aliança e orientar o rumo da política externa após o *ultimatum*, assistir à coroação do Rei Eduardo VII em 1902, receber a sua visita em 1903 e retribuir a visita no ano seguinte, numa clara demonstração do entendimento ao mais alto nível do Estado num período de extrema importância face à gravidade da situação internacional. Estava-se no decurso da guerra anglo-boer e iniciava-se uma clara preparação para um grande conflito mundial.⁶⁷

Uma prova de acérrimo defensor da aliança luso-britânica é a defesa do envolvimento militar de Portugal ao lado da Inglaterra contra os bóeres na presença do ministro da Inglaterra em Lisboa, Hugh Mac Donell. Este facto é tanto mais importante porque provocou um choque no seio de governo, defensor da neutralidade efectiva, e rompeu o impasse negocial entre os ministros britânico e português acerca do controlo do tráfico de armas para o Transval e da não neutralidade portuguesa no conflito anglo-boer.⁶⁸

Na privilegiada relação de Portugal com a Inglaterra surge, ao lado de D. Carlos, o Marquês de Soveral como a personalidade com mais influência junto da casa real britânica e do seu governo. Soveral representou Portugal em Londres durante vinte anos

até ao fim da monarquia em 1910. Foi um fervoroso apoiate da aliança luso-britânica sempre com a preocupação da defesa dos interesses nacionais, fazendo-os ouvir em tudo o que envolvesse questões de soberania. Soveral dispunha de uma enorme credibilidade na corte londrina.⁶⁹ Mantinha também estreita relação de amizade com o Rei Eduardo VII.⁷⁰

Como avaliador da situação estratégica que as convenções secretas anglo-alemãs representavam e dos interesses da Inglaterra e da Alemanha no sul da África, Soveral sentia que a guerra anglo-boer “podia contribuir para acabar de vez com a cobiça alemã em relação ao império português e reafirmar publicamente a aliança luso-britânica.”⁷¹

Foi com este intuito que intensificou os contactos com o governo de Lord Salisbury, dificultados amiudadas vezes pela tentativa de imposição pelo governo português de uma neutralidade efectiva na África do Sul, por razões de política interna. Esses impasses levam Soveral a assumir a condução de um processo negocial que tinha como finalidade impedir o fluxo de material militar através de Lourenço Marques para abastecimento dos bóeres. A contrapartida mais importante era o comprometimento britânico para a protecção de Portugal e colónias, numa clara referência a outros tratados datados de 1642 e 1661.

A credibilidade de Soveral era tão elevada na Inglaterra que se pensa ter sido ele a sugerir a Eduardo VII, a realização da Conferência de Haia (1907), no decurso da qual as potências ocidentais tiveram oportunidade de pressionar a Alemanha no sentido de reduzir o seu programa naval. Soveral ter-se-ia empenhado também na regularização das relações anglo-russas, que viriam a ser fundamentais na resolução do diferendo entre essas potências na Ásia.⁷² Durante a conferência, foi graças ao seu prestígio que foi aprovada a proposta portuguesa em favor da arbitragem internacional obrigatória em todos os conflitos internacionais, um excelente mecanismo para preservação dos interesses de países com poucos recursos militares e financeiros.

Foi o seu determinante papel que consolidou de vez o alinhamento português com a Inglaterra, essencial para a manutenção dos nossos interesses nacionais. “Pode dizer-se que foi um dos mais notáveis diplomatas portugueses de todos os tempos.”⁷³

b. Relações com a Alemanha

Perante a recusa britânica no apoio político às pretensões de Portugal na Conferência de Berlim (1885), de expandir o seu território colonial no *hinterland*, e a emergência da Alemanha como potência extra-europeia, foi irresistível a aproximação de Portugal à Alemanha, procurando um apoio fora do peso esmagador da hegemonia britânica. O que estava em causa era a procura de mais margem de manobra.⁷⁴

Porém, embora tenha mantido a neutralidade durante o conflito anglo-luso de 1890, a Alemanha tentou construir em África um império à custa dos interesses de Portugal. A

Alemanha e a Inglaterra, através de manobras diplomáticas, tentaram partilhar amplos territórios em Angola e Moçambique, alegando a nossa incapacidade para os administrar. Estas manobras ficaram bem patentes no acordo secreto anglo-germânico de 1898.

Na relação com a Alemanha importa referir a política externa de Barros Gomes, ministro dos Negócios Estrangeiros de 1886 a 1890. Após a Conferência de Berlim, Barros Gomes decide-se pelas expedições para o território interior entre Angola e Moçambique ao mesmo tempo que pretende assegurar o reconhecimento da soberania portuguesa em África fora da aliança anglo-lusa. Para Barros Gomes, o reconhecimento de um império da “costa à contra-costa” só foi possível devido à intervenção da França e Alemanha, que ao contrário da Inglaterra não reclamavam qualquer tipo de interesses.⁷⁵

Foi assinado com a Alemanha, em 30 de Dezembro de 1886, uma declaração para reconhecimento da soberania portuguesa em Angola e Moçambique, cedendo território no sul de Angola. Anexa à declaração, encontrava-se o “*mapa cor-de-rosa*”, o qual continha a zona de soberania no interior do território africano. Barros Gomes tinha como estratégia o reconhecimento da soberania nacional no território entre Angola e Moçambique. Este entendimento luso-germânico fez a Inglaterra reagir de imediato e invocar a conferência de Berlim para o seu não reconhecimento⁷⁶

A viagem de D. Carlos a Berlim em 1895 e a retribuição de Guilherme II a Lisboa inserem-se na linha orientada pela manutenção da nossa soberania em África. Contudo, a acção de Soveral para isolar o Império Germânico, através da *Entente Cordiale*, mostra que no final da Monarquia já não se acreditava na vantagem alemã como alternativa à dissidência anglo-lusa.⁷⁷

c. Tratados e Conferências Decisivas

(1) Conferência de Berlim

Até à Conferência de Berlim (1885), o Direito Internacional Público que regia as questões coloniais era baseado num princípio jurídico de origem portuguesa: o princípio dos direitos históricos. É de acordo com este princípio que são regulados os diferendos coloniais com a Inglaterra: as questões da baía de Bolama (Guiné) e da baía de Lourenço Marques.⁷⁸

A Conferência de Berlim marcou o início em força da colonização africana pelos europeus. Até então, aquela tinha sido fugaz. A importância desta conferência para o nosso trabalho reside no facto de ser o marco da corrida a África em força pelas grandes potências, ameaçando de forma séria os interesses de Portugal na região.

Os antecedentes da conferência de Berlim remontam pelo menos à Conferência Internacional de Geografia, em 1876 em Bruxelas, convocada por Leopoldo II, e para a qual os portugueses não foram convocados. A Bélgica, tinha experimentado um forte desenvolvimento económico desde 1830, a sua economia internacionalizou-se e os

homens de negócios impulsionaram Leopoldo II a expandir-se para África.

Leopoldo II tenta “a sua sorte” na bacia do Congo, sob o mote da proibição do comércio de escravos nessa bacia. Nos anos seguintes a bacia do Congo viu desenvolverem-se grandes estabelecimentos (Leopoldville e Brazzaville). A Inglaterra entrincheirou-se por detrás dos direitos históricos portugueses, mas um memorando apresentado a Bismark pela Associação Internacional para o Estado Livre do Congo, amplamente divulgada na Inglaterra, denunciava o atraso nas regiões colonizadas pelos portugueses. Além dos interesses comerciais e protestantes do norte da Europa, Portugal era ainda acusado de tráfico de escravos. Portugal tinha perdido a corrida.⁷⁹ Deste modo, estava latente um conflito de interesses entre a Bélgica e a aliança luso-britânica, que Bismark soube perceber para alinhar com Leopoldo II e convocar a Conferência de Berlim.

A conferência teve início em 12 de Novembro de 1884, com a presença de 14 potências, incluindo Portugal e os EUA. Bismark abriu a conferência definindo como finalidade da mesma o direito no acesso de todas as nações ao interior de África.⁸⁰

A conferência gravitou em torno de três pontos essenciais: liberdade de comércio na bacia e foz do Rio Zaire; a transposição da liberdade de navegação dos rios internacionais para os rios africanos; e a definição clara das regras para a legitimação da ocupação efectiva dos territórios africanos em disputa.⁸¹

Apenas os dois últimos pontos eram problemáticos para Portugal. Se o resultado da conferência se pode considerar aceitável, a questão da ocupação efectiva era a que levantava mais problemas para Portugal. Sem recursos humanos e financeiros e sem poder fazer valer os seus direitos históricos, os territórios portugueses passariam a ser alvo de cobiça das grandes potências europeias: Alemanha, Bélgica, França e Inglaterra.

Com efeito, a Conferência de Berlim teve um duplo significado: em primeiro lugar, a partilha de África impõe a Portugal a delimitação das esferas de influência no interior do continente africano, o que se traduz pela assinatura de duas convenções, uma luso-francesa e outra luso-alemã (1886), cujo objecto era a definição de verdadeiros limites. Em segundo lugar, a rejeição do princípio dos direitos históricos e consagração internacional do novo princípio da ocupação efectiva como Direito Internacional para regulação das questões coloniais, obriga Portugal a ocupar, efectivamente, os territórios que reclamava por direito histórico.⁸²

A delegação portuguesa conseguiu obter o reconhecimento da soberania em Cabinda, de Molembo e Landana e sobre a zona de navegação de Chiloango. Contudo, Portugal teve que ceder a margem direita do Congo.

A ocupação do interior do continente não tinha ficado consignada na acta final, pelo que qualquer país podia ocupar territórios sem qualquer negociação prévia. Foi este facto que levou Barros Gomes a continuar as expedições portuguesas para o interior africano e apresentar o “mapa cor-de-rosa”.

(2) O Tratado de Windsor

Valendo-se da amizade que tinha com Eduardo VII, Luís de Soveral venceu as intriga dos seus adversários britânicos e alemães para conseguir celebrar o Tratado de Windsor em 14 de Outubro de 1899.

Este tratado reconhecia a soberania portuguesa nos actuais territórios de Angola e Moçambique, comprometendo-se a Inglaterra a defender e a proteger os domínios pertencentes à coroa portuguesa contra os seus inimigos.⁸³

Luís de Soveral, visualizando que o conflito anglo-boer iria opor a Alemanha à Inglaterra, aproveitou a rivalidade para reafirmar de forma resoluta a aliança com a Inglaterra. Foi até à revelia da pretensão do governo de uma “neutralidade efectiva” nesse conflito, que Soveral consegue assinar a declaração secreta com Lord Salisbury.⁸⁴

Com este tratado anulam-se as ameaças do tratado anglo-germânico de 1898 ao mesmo tempo que se cooperava com a Inglaterra no seu esforço de guerra contra os boers, sem o assumir de facto. Porém, só com a assinatura de um *Modus Vivendi* se consagra publicamente a aliança luso-britânica.

(3) Conferência Internacional de Haia

Também conhecida como Conferência para a Paz, decorreu entre Julho e Outubro de 1907. Portugal esteve presente na Conferência, cuja finalidade era estabelecer um convívio pacífico entre as grandes nações. Portugal foi convidado a participar e o chefe da delegação foi o Marquês de Soveral coadjuvado por três diplomatas e dois peritos militares.

A presença de Portugal em Haia traduzia a consideração que a Inglaterra, Rússia, França e Alemanha votavam a Portugal e a D. Carlos, ou seja, uma das finalidades da acção diplomática portuguesa: a credibilização internacional do país.

Portugal alcançou uma importância desproporcionada à nossa real categoria e valor na cena internacional. Graças ao prestígio de Soveral foi aprovada uma proposta portuguesa em favor da arbitragem obrigatória em todos conflitos internacionais.⁸⁵

A conferência foi inconclusiva quanto ao seu principal objectivo - criminalizar a guerra - mas os plenipotenciários celebraram 14 convenções de alta relevância histórica visando a solução pacífica de diferendos, as regras a observar pelos beligerantes em caso de guerra, o tratamento de prisioneiros de guerra e diversas outras matérias.⁸⁶

Para Soveral a reunião correspondeu a um ensaio geral para a guerra que veio a estalar sete anos depois.⁸⁷

5. Conclusões

Fica claro que a manutenção do império colonial foi o grande objectivo nacional para a política externa no período em análise. E este foi conseguido pela firme convicção de que a manutenção da aliança luso-britânica era a chave.

Porém, o *ultimatum* e a aliança anglo-alemã ameaçaram de forma substancial a manutenção dos nossos interesses.

A desproporção entre o poder de Portugal e os seus interesses é um claro exemplo do valor que se deve atribuir à diplomacia. No entanto, a acção diplomática nem sempre foi fácil. Embrenhada numa luta pela manutenção do seu poder na Europa, a Inglaterra, nossa aliada de sempre, transigiu com a Alemanha em África à custa dos interesses portugueses, numa tentativa de aplacar o expansionismo alemão na Europa e em África.

Com os territórios africanos em perigo, a compreensão e exploração do ambiente estratégico europeu foi determinante para que a diplomacia portuguesa alinhasse com a potência que melhor poderia manter os interesses de Portugal. Este facto fica bem patente na aproximação de Barros Gomes à Alemanha quando as relações com a Inglaterra estavam demasiado fragilizadas.

De facto, os fracos recursos e falta de credibilidade que Portugal mantinha perante as grandes potências europeias foram aproveitados no redemoinho de interesses das grandes potências europeias. A somar ao ambiente externo hostil, no qual Portugal se inseria, o conhecimento nas chancelarias da grave crise económica e de luta política interna em Portugal catalizavam a ideia de que Portugal não dispunha de poder para manter os seus objectivos.

Para o sucesso da diplomacia portuguesa temos de fazer salientar as linhas de fricção entre a Alemanha e a Inglaterra pela hegemonia na Europa. Essas linhas de fricção, que em África tiveram reflexo na guerra anglo-boer, foram determinantes para a consolidação da aliança luso-britânica. A sua exploração por parte da diplomacia portuguesa foi fundamental para a consolidação da aliança luso-britânica.

Se tivéssemos que definir um conceito estratégico para a diplomacia, de acordo com o objectivo que definimos, deveríamos definir como linha de acção de esforço a manutenção a todo o custo da aliança luso-britânica, tirando vantagem da credibilidade que o Rei D. Carlos e o Marquês de Soveral conferiam a Portugal.

O Rei D. Carlos e o Marquês de Soveral foram as personalidades marcantes da actividade diplomática neste período. Actuaram como verdadeiros agentes do estado.

D. Carlos foi provavelmente a única figura governante portuguesa que percebeu desde o princípio que a manutenção da aliança anglo-lusa era fundamental para a defesa dos nossos interesses na Europa e em África. Fê-lo ver aos ministros dos governos, mesmo que o ambiente interno os pudesse induzir outra direcção por motivos populistas. A acção de D. Carlos foi facilitada devido às excelentes relações que mantinha com as casas reais

europeias, em especial com a britânica. Para D. Carlos a questão africana era uma razão de estado.

Quanto a Luís de Soveral devemos salientar a sua acção junto do foco do objectivo do esforço diplomático: a Inglaterra. A sua estreita relação com a casa real, com a corte e com o governo britânicos foram o lubrificante essencial para o sucesso da diplomacia portuguesa.

Referências Bibliográficas

- Costa, Fernando, "A Política Externa: do Ultimatum à República" In Fernando Martins (Ed), *Diplomacia & Guerra. Política Externa e Política de Defesa em Portugal do Final da Monarquia ao Marcelismo*, Actas do I Ciclo de Conferências, Edições Colibri, Lisboa, 2001.
- Costa, Fernando, *Portugal e a Guerra Anglo-Boer. Política Externa e Opinião Pública (1899-1902)*, Lisboa: Edições Cosmos, 1998.
- Fendrick, Reed J., "Diplomacy as an Instrument of National Power", In In J. Bartholomees, Boone (ed), *US Army War College Guide to National Security Policy and Strategy*, 2nd Edition, 2006, ISBN 1-58487-244-6.
- Marques, A. H. de Oliveira, *Breve História de Portugal*, 6ª Edição, Lisboa: Editorial Presença, 2006.
- Martínez, Pedro Soares, História Diplomática Portuguesa, Lisboa, 1996.
- Moreira, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, Lisboa: Almedina, 2002.
- Nigro Jr, Louis J., "Theory and Practice of Modern Diplomacy: Origins and Development to 1914", In J. Bartholomees, Boone (ed), *US Army War College Guide to National Security Policy and Strategy*, 2nd Edition, 2006, ISBN 1-58487-244-6.
- Oliveira, Luís Soares de, *História Diplomática. O período Europeu 1580-1917*, Editora PF, 1994.
- Ramos, Rui, *D. Carlos (1863-1908)*, Lisboa: Círculo de Leitores, 2006, ISBN 972-42-3587-4.
- Serrão, Joaquim Veríssimo, *História de Portugal, A queda da Monarquia (Vol X)* Lisboa: Editorial Verbo, 1988.
- Teixeira, Nuno Severiano, "Entre a África e a Europa: A Política Externa Portuguesa 1890-2000", In Pinto, António Costa (Coord), *Portugal Contemporâneo*, Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2005.

* Tenente-Coronel de Infantaria. Professor de Táctica na Área de Ensino Específico do Exército no IESM.

1 Serrão, p. 13.

2 Costa (2001), p. 45.

- 3 Oliveira, pp. 11-13.
- 4 Fendrick, p. 191.
- 5 Martínez, p. 521.
- 6 Costa (1998), p. 283.
- 7 Fendrick, pp. 193-194.
- 8 Idem, p. 195.
- 9 Idem, pp. 195-196.
- 10 Moreira, p. 80.
- 11 Callières, "De la manière de negocier avec les souverains", apud Moreira, p. 81.
- 12 Ibidem.
- 13 Jean Baptiste Duroselle, "L'Europe de 1815 a nos jours", apud Moreira, p. 84.
- 14 Nigro, pp. 205-206.
- 15 Idem, p. 206.
- 16 Marques, pp. 548-549.
- 17 Idem, 550.
- 18 Em teoria Portugal poderia reclamar o direito a esse território, só que era incompatível com o projecto megalómano de Cecil Rhodes, que pretendia ligar o Cairo ao Cabo. Para firmar as pretensões portuguesas, a diplomacia acorda com a França e a Alemanha em Maio e Dezembro de 1886 respectivamente, dois acordos para o reconhecimento desses territórios. Oliveira, pp. 303-305.
- 19 Que alegavam obediência à Coroa Britânica.
- 20 Marques, pp. 551-553.
- 21 Oliveira, p. 299.
- 22 Idem, p. 301.
- 23 Teixeira, p. 92.
- 24 Martínez, p. 519; Teixeira p. 94; Costa (2001), pp. 65-67.
- 25 Costa (1998), p. 284.
- 26 Idem, pp. 205-206.
- 27 Idem, Op. Cit, p. 207.
- 28 Idem, pp. 208-209.
- 29 Costa (1998), p. 255 e pp. 259-260.
- 30 Idem, pp. 256-263
- 31 Idem, pp. 263-264.
- 32 Idem, p. 269.
- 33 Teixeira, p. 92.
- 34 Idem, p. 88.
- 35 Martinez, p. 512; Costa (1998), p. 280.
- 36 Teixeira, p. 93; Costa (2001), p. 55.
- 37 Costa (1998), pp. 73-74
- 38 Martínez, 513; Teixeira, p. 93.
- 39 Oliveira, p. 306.
- 40 Idem, p. 313.
- 41 Idem, p. 515.
- 42 Costa (1998), p. 282.
- 43 Idem, pp. 279-281.
- 44 Teixeira, p. 93.

- 45 Martínez, pp. 513-515.
- 46 Teixeira, p. 94; Costa (2001), Op. Cit., p. 66.
- 47 Teixeira, p. 94.
- 48 Costa (2001), p. 66.
- 49 Teixeira, p. 88.
- 50 Oliveira, p. 293.
- 51 Ibidem.
- 52 Tratado de aliança e amizade luso-britânica, pelo qual a Inglaterra se comprometia a auxiliar Portugal a recuperar Olivença, recebendo em troca a exploração, por 50 anos, dos estabelecimentos portugueses de Bissau e Cacheu. É este tratado que reconhece a integração no Reino de Portugal das regiões de Molembo e Cabinda.
- 53 Referente à abolição da escravatura em todos os lugares da costa africana, a norte do Equador.
- 54 Convenção assinada entre Portugal e a Inglaterra com a finalidade de regular o Tratado de 1815 para a abolição do tráfico de escravos a norte do Equador.
- 55 Oliveira, p. 319.
- 56 Ramos, p. 196.
- 57 Teixeira p. 90.
- 58 Ibidem.
- 59 Ramos, p. 196.
- 60 Ibidem.
- 61 Costa (2001), p. 45.
- 62 Serrão, p. 282.
- 63 A acção diplomática de D. Carlos teve como principal apoiante o embaixador em Londres, Luís de Soveral. Este, tirando partido da situação gerada pela guerra anglo-boer e das estreitas relações que mantinha com Eduardo VII, alinhou de vez a posição portuguesa com a britânica. Ver Oliveira, pp. 306-307.
- 64 Oliveira, p. 319.
- 65 Martínez, p. 511.
- 66 Idem, p. 520.
- 67 Serrão, p. 282; Martínez, p. 521.
- 68 Costa (1998), pp. 59-61.
- 69 Serrão, p. 282.
- 70 Martínez, p. 521; Oliveira, p. 319.
- 71 Costa (1998), p. 59.
- 72 Oliveira, pp. 319 e 324.
- 73 Serrão, p. 282.
- 74 Teixeira, p. 89.
- 75 Costa (1998), pp. 48-49; Oliveira, pp. 303-304.
- 76 Costa (2001), pp. 49-50.
- 77 Serrão, p. 289; Oliveira, p. 306.
- 78 Teixeira, p. 88.
- 79 Oliveira, pp. 296-298.
- 80 Idem, p. 299.
- 81 Ibidem; Costa (1998), pp. 47-48.
- 82 Teixeira, Op. Cit, p. 89.

83 Oliveira, Op. Cit., p. 307.

84 Costa (1998), p. 59-63.

85 Serrão, p. 276.

86 Oliveira, p. 319.

87 Serrão, p. 319.