

en la península Ibérica sin sus territorios ultramarinos. Justificaba la presencia de Portugal en África por su misión civilizadora y de defensa de los valores de Occidente. Cuando en el año 1961 la guerra comenzó en Angola optó por la solución militar; después vinieron los conflictos en Mozambique y Guinea lo que supuso un enorme esfuerzo financiero y militar al mantener una guerra en tres territorios separados millares de kilómetros. El gobierno de Salazar buscó defender sus territorios a través de la inclusión de Portugal en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la puesta en valor del enclave estratégico de las islas Azores, especialmente ante Estados Unidos.

Cuando Estados Unidos y Gran Bretaña, sus tradicionales aliados, le negaron el apoyo frente a India y comenzaron a evitar el respaldo de su política, Salazar encontró en la República Federal de Alemania y Francia los principales aliados para su esfuerzo de guerra. Marcelo Caetano en su argumentación política para consumo internacional subrayaba la importancia estratégica de los territorios ultramarinos en el control de la ruta de El Cabo. Esta argumentación tenía como objetivo justificar ante Estados Unidos y la OTAN la ampliación de la Organización al Atlántico Sur o que aceptasen una organización de cooperación defensiva en África Austral.

Debido a sus políticas raciales, al *apartheid*, Suráfrica y Rodesia eran objeto de una fuerte presión internacional. Además, Estados Unidos y Gran Bretaña, los baluartes del Occidente en la guerra fría, criticaban públicamente esos regímenes por sus prácticas raciales, a pesar de que les concedían apoyos económicos, financieros y también militares encubiertos.

Para Portugal la situación era diferente. Su entrada en la OTAN en el año 1949, con ser su única opción, le permitió formar parte del sistema de defensa euroamericana al lado de las democracias. Por eso obtuvo durante la década de los años cincuenta un amplio apoyo político, económico y militar de Estados Unidos. En el año 1956 ingresa como miembro de la Organización de Naciones Unidas (ONU), otra victoria en la aceptación del régimen por el sistema, a pesar de que a partir del año 1960 empezó a ser, junto a Suráfrica, objeto de los ataques del bloque afroasiático. En el año 1961, el *anno horribilis* del régimen, comenzó con la guerra en Angola (febrero), la pérdida de sus territorios en India y, factor decisivo en la década siguiente, deja de contar con el apoyo formal de las potencias del Atlántico, Estados Unidos y Gran Bretaña.

También es importante reflejar que la doctrina racial oficial del régimen era el luso-tropicalismo, una bandera ideológica que afirmaba que los negros eran tan portugueses como los habitantes de la metrópoli, lo que contrastaba con las políticas de Suráfrica y Rodesia.

Aun así, eso no satisfacía al bloque afroasiático que condenaba la política colonial de Portugal, logrando agregar la administración Kennedy a su causa y dando inicio a un periodo muy difícil de las relaciones entre los dos países.

Por eso, la intensificación de relaciones con países que practicaban el *apartheid* alienaría aún más a Portugal en el sistema internacional. Desde aquí surge el gran desafío de la investigación: a primera vista, todos los factores que llevaron al establecimiento de esa alianza era francamente negativos para Portugal. Entonces, la cuestión central es: ¿por qué razón Portugal estableció una alianza con Suráfrica y con Rodesia?

Surgen entonces cuestiones secundarias: ¿cuál era el valor real de los territorios de ultramar para los gobiernos de Salazar y de Caetano? Dado el interés de Estados Unidos y la OTAN porque Portugal se integrara en el sistema democrático, ¿cómo se pueden encuadrar la relación de Portugal con Suráfrica y Rodesia? ¿Qué se negoció con Rodesia y Suráfrica? ¿Qué percepción había en Lisboa y en Pretoria sobre sus relaciones?

El objetivo de este artículo es analizar los sucesos más relevantes que llevarán a Portugal, Rodesia y Suráfrica a negociar y poner en práctica una alianza secreta para impedir que la insurgencia nacionalista apoyada por Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y China lograra el control del África Austral. Este análisis no pretende un juicio de valor sobre los objetivos y decisiones políticas de los responsables, sino únicamente facilitar la comprensión de los acontecimientos más importantes. Esos acontecimientos se convirtieron en un importante factor en el periodo de guerra fría y ayudaron a globalizar la confrontación entre URSS y Estados Unidos demostrando que África Austral fue un importante campo de batalla. Si hubiera dudas al respecto, las guerras civiles en Angola y en Mozambique después del 25 de abril de 1974 en Portugal así como de las intervenciones en Rodesia y de Suráfrica, las disipan.

¿Por qué se utiliza la Historia como herramienta de análisis en una problemática referida a las relaciones Internacionales y la defensa? Se pretende responder a tres cuestiones que se plantean a un historiador: ¿qué ha pasado? ¿Cómo ha pasado? ¿Por qué ha pasado?

Para ello se ha hecho una extensa utilización de las fuentes de los Archivos del Ministerio de Asuntos Exteriores de Suráfrica, de los Archivos de las Fuerzas Armadas de Suráfrica, del Instituto de los Archivos Nacionales de «Torre do Tombo», del Ministerio de Asuntos Exteriores de Portugal, del Ministerio de Defensa de Portugal, del Archivo Militar del Ejército portugués. Además, a partir del fondo del Centro de Investigación de la Academia Militar, fue posible la consulta de los Archivos Nacionales en Washington, Archivos Nacionales de Londres y del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia. Las fuentes impresas consultadas más relevantes fueron libros, folletos y discursos publicados, de autoría de algunos de los actores políticos, como Oliveira Salazar, Franco Nogueira y Marcelo Caetano, y los documentos impresos de los Archivos de Relaciones Exteriores de Estados Unidos.

Este artículo está orientado por la acción diplomática de los Gobiernos portugueses entre los años 1951 y 1974 con influencia directa en los aspectos militares referidos a las relaciones entre Portugal, Rodesia y Suráfrica. Los aspectos más importantes de los otros instrumentos de poder serán apenas referidos en la medida necesaria para la comprensión de los asuntos militares. Porque el objeto de investigación está orientado al África Austral, donde se incluye Angola y Mozambique, no se referirán en detalle a otros territorios bajo control de Portugal en África, como: Cabo Verde, São Tomé e Príncipe y Guiné-Bissau.

Los Estados Unidos y África Austral: de John Kennedy a Richard Nixon

La guerra fría establecía los parámetros en las relaciones internacionales hasta que los movimientos de descolonización ganaron fuerza en la ONU, colocando al mismo nivel colonialismo, racismo y explotación económica de los pueblos colonizados. En la política de Estados Unidos la cuestión racial y colonial pasó a ser uno de los ejes de su política exterior, especialmente lo relativo al *apartheid* en Suráfrica y Rodesia, y el control de Mozambique y Angola por Portugal. Por consiguiente, además de los argumentos relativos a la Seguridad y la Defensa, también las cuestiones coloniales fueron determinantes en la política internacional; los asuntos africanos dejaron de ser periféricos en las relaciones Este-Oeste.

En 3 de febrero de 1960, en el Parlamento de Suráfrica, Harold Macmillan, primer ministro británico, formulaba su famoso discurso sobre «vientos de cambio». Así, después de haber tratado con varios movimientos de liberación dentro de la Commonwealth, Macmillan decidió advertir a la población blanca surafricana de que «vientos de cambio» soplaban en África y el «crecimiento de la conciencia nacional era un hecho político». Adelantó también, y eso era francamente relevante en aquel momento, que el mundo estaba dividido en tres grupos, los países occidentales, los países comunistas y los países africanos recientemente independientes que se iban a convertir en objeto de presión de ambos grupos para que se agregaran a su órbita estratégica.

El discurso de Macmillan tuvo gran repercusión internacional. De acuerdo con el periódico *Cape Times*, las circunstancias para Suráfrica iban a cambiar, porque la protección de las grandes potencias estaba desapareciendo. Con eso, Suráfrica se encontraba en una encrucijada entre las reformas sociales y la continuación del dominio político por parte de la población blanca.

A partir de los años sesenta, la cuestión racial pasó a ser un eje de la política de Estados Unidos influyendo significativamente en sus relaciones políticas con: Suráfrica, Portugal y Rodesia. En realidad, la cuestión racial era un factor que dividía a las Administraciones y que frecuentemente demostraba las ambigüedades de su política exterior. En julio de 1963, en un encuentro privado con el embajador surafricano en Estados Unidos, el secretario de Estado, Dean Rusk, afirmó que su Gobierno «estaba bajo un enorme presión pero no tenía intención de desistir», en referencia a los miembros del bloque afroasiático de la ONU que habían alcanzado bastante éxito en la condena del *apartheid* en Suráfrica. El embajador surafricano, miró a Rusk y afirmó que era «irónico» que recientemente los dos países fueran aliados y en aquel momento Suráfrica:

«Estaba siendo aislada en su lucha contra un enemigo común». Y adelantó que Estados Unidos tenían mucha «responsabilidad en alentar fuerzas peligrosas cada vez que abrían la boca (*sic*).»

En el caso de Portugal, además de la cuestión colonial, las relaciones con Estados Unidos fueron moldeadas por un elemento decisivo de la estrategia norteamericana: las Azores. A partir del año 1944 con el establecimiento de una base aérea norteamericana en el Archipiélago fue central. Las negociaciones entre Portugal y Estados Unidos fueron lar-

gas y difíciles debido, por un lado, a las ambiciones norteamericanas y, por otro, a la cautelosa aproximación de Salazar a Estados Unidos. Para George Kennan, asegurar la confianza de Salazar era el principal camino para evitar su intransigencia, proponiendo que la Administración norteamericana declarase su respeto por la soberanía portuguesa sobre sus territorios ultramarinos. Para António Telo, Portugal ha pretendido capitalizar al máximo la importancia de las Azores en la estrategia militar norteamericana, procurando utilizar las islas como solución para sus principales problemas. De acuerdo con Luís Nuno Rodrigues, a pesar de las diferencias ideológicas entre Portugal y las democracias occidentales, el «Estado Nuevo» no se ha colocado al margen del sistema económico occidental, firmando la convención que creaba la Organización Europea de Cooperación Económica y solicitar un préstamo de cerca de 625 millones dólares a finales del año 1948.

Además, en el año 1951, se produjo una importante alteración constitucional, Portugal firmaba dos importantes acuerdos de auxilio militar: el Acuerdo de Auxilio Mutuo para la Defensa, el 5 de enero y el Acuerdo de Defensa entre Portugal y Estados Unidos, el 6 de septiembre. El primero regulaba el abastecimiento de equipamiento militar norteamericano y sedimentaba la defensa de Portugal en el Atlántico Norte, en cuanto al segundo, concedía a Estados Unidos la base de las Azores en caso de guerra durante la vigencia del Tratado de Atlántico Norte. Por lo que habían sido las relaciones con Portugal y con Suráfrica en los años cincuenta, Estados Unidos se encontraban en la encrucijada entre su ideario político y las cuestiones estratégicas de Seguridad y Defensa de su papel como potencia dominante. Eric Louw, ministro de Asuntos Exteriores de Suráfrica, quejoso dijo a aquel embajador en Pretoria que más importante que los votos de:

«Una fuerte resolución de Naciones Unidas, era que en esos votos estuviera Estados Unidos.»

Este mensaje de Louw tuvo extrema relevancia toda vez que los norteamericanos comenzaban a funcionar como el pivote entre el orden colonial, que los surafricanos y portugueses representaban, y otro orden que incluía los nuevos Estados africanos recientemente independientes.

El abordaje norteamericano de Suráfrica era complejo y conflictivo. Por un lado, tenían en ese país importantes inversiones financieras y políticas, y por otro consideraban a Pretoria como un importante bastión con-

tra el comunismo, un factor determinante en el entorno de la guerra fría. De acuerdo con un documento oficial de la política americana para África, Suráfrica era considerada un país «fuertemente anticomunista, prooccidental y proamericano». Tenía los puertos más desarrollados en África pudiendo servir como importantes bases de apoyo ante un «problema en el canal de Suez». Además, era el principal suministrador de uranio y de otros minerales estratégicos esenciales para el programa nuclear norteamericano. También el hecho de que Suráfrica fuera el principal productor de oro era un factor determinante en sus relaciones con Estados Unidos. La estabilidad del dólar americano y, por contagio, de las monedas y economías occidentales dependían del mercado de oro que Suráfrica dominaba con cerca de 65% de la producción mundial.

La política norteamericana reconocía que su enlace con Suráfrica era un factor importante en su estrategia de contención de URSS en África. Durante el primero encuentro de las Conversaciones Tripartidas sobre África entre Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia en el año 1956, África fue presentada como un premio y un campo de batalla en el contexto político y estratégico:

«Si los comunistas ocuparan o se infiltraran en muchos países se perdería la batalla por el Atlántico, Europa quedaría en peligro, las comunicaciones con extremo oriente serían cortadas, perdiéndose una importante fuente de recursos estratégicos.»

Con la esperanza de agregar los países africanos al bloque anticomunista, muchos políticos norteamericanos consideraban el *apartheid* como obnoxio, un hecho que podría abrir una brecha para la progresión del comunismo. Esta hipótesis, consideraba muy probable que Pretoria continuara con su política de separación racial, desafiando la estrategia norteamericana de promoción de la cooperación de todos los Estados para el diálogo Norte-Sur, evitando «líneas divisorias entre raza y también prosperidad».

Pero los «vientos de cambio» generaban riesgos a la política exterior norteamericana en el campo de batalla de la guerra fría: no era seguro que su apoyo a la autodeterminación de los pueblos implicara que esos países cayeran en su órbita estratégica. En mayo de 1958, durante una reunión del Consejo de Seguridad Nacional (NSC), uno de los intervinientes afirmó que el espíritu del año 1776 corría salvaje en África. «Varios Estados y colonias querían su independencia inmediata, estén o no preparados

para ella». En el caso reciente de Ghana, ese «movimiento era aterrador». En el año 1960, durante otra reunión del NSC, el vicepresidente Nixon comentaba:

«Que algunos pueblos en África habían saltado de árbol a árbol solamente hacía 50 años (*sic*)» y con «diplomáticos políticamente sofisticados.»

Podrían fácilmente subvertir el nacionalismo negro y reorientar a esos pueblos para el mundo libre. Por su lado, el presidente Dwight Eisenhower, presentando argumentos semejantes, decía que Suráfrica era el único país africano que se podía gobernar a sí mismo y que los nacionalistas negros:

«Estaban poniendo la carroza en frente de los bueyes (*sic*).»

Prefiriendo la independencia al desarrollo económico, cuando Eisenhower supo por la prensa que Estados Unidos lamentaban los incidentes de Sharpeville, llamó al secretario de Estado, Christian Herther, para pedirle explicaciones acerca de un comunicado emitido sin su autorización que condenaba la acción policial surafricana. Ese comunicado, comentó Eisenhower, provocaría «una brecha en las relaciones cortes» que Estados Unidos tenía con Suráfrica. Herthes le respondió que había sido su jefe de Gabinete quien envió ese comunicado a la prensa siguiendo sus órdenes; Eisenhower afirmó que si no fuera así, el jefe de Gabinete necesitaría buscar otro empleo. Para minimizar el efecto nefasto que provocó en los responsables políticos surafricanos, el presidente norteamericano ordenó a Herther que contactara con el embajador de Suráfrica para pedirle disculpas por la intromisión en los asuntos internos. Cuando la presión de la ONU aumentó y los acontecimientos de Sharpeville se trataron en el Consejo de Seguridad Eisenhower se reunió en privado con Macmillan en Camp David para formular una respuesta conjunta de apoyo a Suráfrica. Según el presidente norteamericano, los dos gobernantes:

«No podría estar separados 6.000 millas y discutir asuntos tan importantes al nivel social y político.»

Esto porque Estados Unidos tenían sus propios problemas con el racismo y simpatía para con:

«Sus amigos en Atlanta, pero iría hacer lo posible para que la resolución del Consejo de Seguridad expresase su pesar con Sharpeville sin comprometer al bloque occidental en un enfrentamiento con Suráfrica.»

Estas visiones de responsables políticos norteamericanos, a pesar de ser anteriores a los problemas del año 1960, ayudan a establecer los parámetros de pensamiento sobre Suráfrica. Este es un aspecto importante porque la actitud racista de muchos políticos norteamericanos ayudó a reforzar la política de *apartheid* en Suráfrica. Al final de la administración Eisenhower la sociedad americana estaba al borde de su propia revolución racial. El movimiento por los derechos cívicos aceleraba y situaba a los políticos frente al dilema del racismo. La administración Kennedy cambiaría sustancialmente la política norteamericana en relación al *apartheid* y al colonialismo.

De acuerdo con Rodrigues, «a mediados de la década de 1950 la cuestión colonial era ya el principal problema a inquinar las relaciones» entre Portugal y Estados Unidos. El ejemplo más claro fue la negativa norteamericana a condenar a India en el año 1954 a consecuencia de los acontecimientos en Dadrá y Nagar Aveli, algo que marcaría el futuro de la relación entre los dos países. Cuando el ministro de Asuntos Exteriores portugués Paulo Cunha se encontró con Foster Dulles en París, durante una reunión del Pacto del Atlántico en mayo de 1955, para la renovación del acuerdo de la utilización de las Azores a partir del año 1956, Cunha ha referido que el silencio norteamericano dejaba reservas a la decisión portuguesa.

Desde el inicio del año 1961, bajo la administración Kennedy, las relaciones atravesaron una crisis que marcaría profundamente el Gobierno portugués y su política colonial resultado de la mutación de la política exterior norteamericana sobre colonialismo y relaciones raciales, Rodrigues, señala otros dos factores de atrición: el asalto al buque *Santa María* y el «golpe Botelho Moniz». En el primer caso, las autoridades norteamericanas retiraron la calificación de la acción de Henrique Galvão como piratería, iniciando conversaciones para la liberación de los ciudadanos norteamericanos sin que la Armada norteamericana apresara el buque y lo entregara a Lisboa. En el segundo caso, Salazar desconfiaba de que Estados Unidos estuviera detrás del intento de golpe de Estado a través de su embajador en Lisboa. En un momento de evidente esfuerzo político y militar del Gobierno portugués para mantenerse en el poder y para vencer la revuelta en Angola, estos dos factores vendrían a marcar profundamente la relación.

La crispación entre Salazar y Kennedy se hizo aún más evidente cuando el gobernante portugués supo que la Administración norteamericana apo-

yaba los nacionalistas que luchaban en Angola. Además, Washington, a partir de agosto de 1961 adoptaría una nueva política para la transacción de armamento, rechazando las ventas que pudieran ser utilizadas fuera del área geográfica de la OTAN. También la ocupación de Goa, Damão y Diu a finales del año 1961, fue entendida como falta de voluntad y firmeza norteamericana, porque, según Nogueira, Estados Unidos podría haber evitado la actitud de Nehru.

La estrategia de Kennedy para África era apoyar la autodeterminación y aproximarse a los gobiernos nacionalistas evitando que cayeran en el orbita de la URSS o de China. A finales de mayo de 1963, algunos Estados africanos se reunieron en Addis Abeba para crear la Organización para la Unidad Africana (OUA) y formar un frente unido contra el *apartheid*. En su primera resolución, además de los problemas raciales en África, mostraron gran preocupación por la discriminación en Estados Unidos. En una reunión del Departamento de Estado acerca del problema de suroeste africano, uno de los participantes ha referido que Estados Unidos tenían la obligación de responder a la opresión en Suráfrica porque también apoyaba el movimiento de derechos civiles en el sur de su propio país. La OUA presionaba Estados Unidos para una acción decisiva en África, colocando el *apartheid* en el centro de una campaña por la lucha contra el dominio blanco y colonialista.

Sabiendo de la sensibilidad política de la sociedad norteamericana ante los problemas del *apartheid*, Suráfrica inició una agresiva campaña de publicidad en Estados Unidos para modificar la percepción de su población y de sus responsables políticos. Para Pretoria, la presión ejercida sobre Suráfrica era más que publicidad, clasificándola como un «problema que afectaba a su propia sobrevivencia». Por eso, el Gobierno surafricano inició un «programa de acción» en Estados Unidos tras los sucesos de Sharpeville, en los que la policía surafricana había matado a 69 personas en una manifestación pacífica. Intentando traspasar sus problemas a la ONU, los surafricanos orientaron su esfuerzo de diplomacia pública hacia actores no gubernamentales y capitalistas internacionales. Para Pretoria, la guerra contra Suráfrica se estaba reproduciendo en el frente mediático.

El eslogan a transmitir tendría que basarse en la estabilidad, en la economía, en la religión cristiana, en la democracia y en las mejores condiciones que Suráfrica ofrecía a sus ciudadanos en comparación con otros

países africanos. Internamente, hizo también importantes movimientos para controlar sus medios presionando a los editores de periódicos surafricanos e influyendo en corresponsales extranjeros. Además, inició una agresiva campaña de publicidad en Washington y Nueva York, cuyo primer objetivo era Kennedy, porque, consideraban, estaba siendo influenciado por movimientos progresistas y liberales. No obstante, la cuestión racial no era fácil de cambiar en los responsables norteamericanos, razón por la cual su esfuerzo se concentró en manifestar la importancia geoestratégica de Suráfrica y en los resultados de su desarrollo económico y estabilidad política.

Después de la muerte de Kennedy y su sustitución por Lyndon Johnson, las relaciones de Estados Unidos con Portugal y con Suráfrica empezaron a ser más tranquilas, debido a que su prioridad era la guerra en Vietnam.

Las cuestiones coloniales continuaron teniendo alguna prioridad en su agenda exterior; el caso más evidente fue la propuesta del embajador en Lisboa, George Anderson, en el año 1966, de programar el proceso de descolonización, lo que tuvo una firme negativa de Salazar. Era muy difícil cambiar la intransigente actitud de Salazar, pero los americanos ahora estaban dispuestos a cambiar de aproximación. Después de una visita a los territorios portugueses, Anderson comunicó a Washington que era más ventajoso para Estados Unidos que Mozambique y Angola no cayeran en el caos, criticando la actitud norteamericana por el apoyo a Holden Roberto, el líder de la Unión de Pequeños Agricultores que había perpetrado las masacres en Angola en el año 1961.

Aún en 1966, Teddy Bennett, sustituto de Anderson, tenía instrucciones de su Gobierno de ayudar a Portugal a promover el desarrollo en África sin preocuparse por cuestiones políticas. De acuerdo con Nogueira, Estados Unidos estaba demasiado preocupado con la guerra en Vietnam, y con relación a Portugal apenas se notaba «de tiempo en tiempo (...) un trazo de hostilidad, de desinterés, o de desacuerdo». Se iniciaba, a partir de ese momento, un ciclo más distendido entre los dos países.

Por otro lado, la cuestión racial en Suráfrica preocupaba al Gobierno norteamericano. De acuerdo con el *National Policy Paper* de enero de 1965:

«La degradación de la situación racial en Suráfrica y su aislamiento político y diplomático» se planteaba como «uno de los problemas más importantes para la política exterior de Estados Unidos.»

Los intereses económicos y estratégicos norteamericanos en Suráfrica estaban en peligro por el *apartheid* y por la sensación de que eran un importante apoyo de Pretoria.

Con el aumento de la presión internacional sobre Suráfrica, era cada vez más difícil y peligroso gestionar los intereses de Washington en África Austral. La resolución del Consejo de Seguridad de 18 de junio de 1964 que imponía sanciones a Pretoria era sabidamente inoperante por la fortaleza económica del país y la enorme inversión extranjera. En el año 1965, Gran Bretaña contaba con tres billones de dólares de inversiones y Estados Unidos con 600 millones, números que dotaban de autosuficiencia económica a Suráfrica. Por ese motivo, y de acuerdo con el senador Robert Kennedy, Estados Unidos estaba claramente identificados con las prácticas discriminatorias de Suráfrica, lo que podría tener «serias implicaciones para los intereses norteamericanos en África». Por tanto, había un evidente dilema entre los intereses económicos y políticos norteamericanos.

Con la llegada de Nixon en enero de 1969, las relaciones entre Estados Unidos, Suráfrica y Portugal empezaron a mejorar. En un encuentro con Caetano durante el funeral de Eisenhower, en 31 de marzo de 1969, Nixon prometió al primer ministro portugués auxiliar a Portugal. Como consecuencia, en abril de 1969, la Casa Blanca emitió una directiva que finalizaba a los contactos con el Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO) y disminuía el apoyo a Roberto. El 6 de abril de 1969, Nixon recibe a Nogueira para comunicarle que las actitudes anteriores de Estados Unidos con Portugal eran injustas y que «las cosas» iban a cambiar porque Portugal era un «aliado y amigo valioso». Nixon reconocía la importancia de las islas Azores y el papel de Lisboa como tapón del «avance comunista». Esta inflexión en Washington fue detectada por Portugal y Suráfrica desde el fin de la administración Johnson.

El verdadero cambio en la política norteamericana para África Austral fue el NSSM 39 (*National Security Study Memorandum*), que marcó las relaciones de Washington con Portugal, Rodesia y Suráfrica en los años siguientes. En ese Documento elaborado por Henry Kissinger, se propuso a Nixon que relajase la postura de Washington por sus intereses en África Austral. El Documento era fruto del realismo político de Kissinger y las contradicciones de la política exterior de Nixon.

El NSSM 39, cuya piedra angular era el hecho de que Estados Unidos eran la potencia dominante en Occidente, no descartaba la importancia estratégica de la ruta de El Cabo, la importancia regional de Suráfrica y su capacidad para influir en el sistema financiero global. Este Documento defendía que los intereses de Occidente eran mejor defendidos a través del establecimiento de relaciones con los países gobernados por blancos, lo que tenía un cierto riesgo pero aceptable. Una evidencia de ello era la autorización para que el embajador surafricano en Washington tuviera acceso directo a Kissinger.

De acuerdo con el NSSM 39, los intereses norteamericanos serían amenazados si hubiera una escalada de violencia en África Austral. Las inversiones americanas en el año 1969 habían crecido hasta un billón de dólares, y esa región tenía una importante posición estratégica para el control de los avances soviéticos en el océano Índico y el Atlántico Sur a lo cual contribuían también los puertos de Mozambique y Angola.

Otra evidencia de la importancia de Suráfrica para Estados Unidos, fue el apoyo a su programa nuclear. Desde la década de los años 1950, también Washington apoyaba el programa nuclear surafricano, cuyo objetivo era inicialmente la producción de energía eléctrica. Todavía, a mediados de los años 1960 Suráfrica era considerada una potencia nuclear de segunda línea.

La alteración de la percepción de Washington ante el África Austral era vista por Lisboa y Pretoria como una ventana de oportunidad que debía ser explotada a fin de justificar su aproximación a un acuerdo de cooperación defensivo. Públicamente, los responsables norteamericanos hacían notar la diferencia entre lo que era economía y *apartheid* como modo para justificar las inversiones norteamericanas en Suráfrica.

Una evidencia más de que la política norteamericana para África estaba cambiando con Nixon, fue el acuerdo con Portugal para la renovación del derecho de uso de las Azores. Nixon fue acusado por el Comité de Asuntos Exteriores del Congreso de financiar el esfuerzo de guerra de Portugal en Angola y Mozambique. Y eso era aún más importante porque en esa fecha la situación militar era favorable a las «fuerzas de liberación».

A pesar de los esfuerzos del Comité para sensibilizar a la Casa Blanca de las implicaciones políticas de esa ayuda, fueron las consideraciones de orden estratégico las que primaron. En el año 1971, Nixon dijo a

Caetano, posiblemente debido al crecimiento de la flota soviética en el océano Índico, que era necesario rediseñar y fortalecer la OTAN. Por ese motivo, Caetano se quedó con la impresión de que era posible que la OTAN pudiera incluir el Atlántico Sur o reconocer cualquier organización que se ocupara de esa región, un factor de mucho peso también para el Ejercicio *Alcora*.

En enero de 1970, después de que Nixon aprobara el NSSM 39, Suráfrica, Rodesia, Gran Bretaña y algunas compañías con intereses en África Austral fueron informadas de su decisión. David Newsom fue a Pretoria a informar personalmente a Johannes Vorster del cambio de política americana y reforzar la idea que la presencia soviética en el Índico era contraria a los intereses norteamericanos.

Como se pudo demostrar, la política exterior norteamericana con Portugal y Suráfrica estuvo marcada por cierta ambigüedad entre el interés nato de Estados Unidos en la promoción de la autodeterminación e igualdad entre razas y los intereses estratégicos de contención. A pesar de que en la administración Johnson hizo ciertas señales de apertura, es con Nixon con quién todo empieza a cambiar, por considerar que Suráfrica, conforme lo explicitado por Kissinger en el NSSM 39, sería la piedra angular de la defensa de sus intereses estratégicos y económicos en África. Estados Unidos no podrían arriesgar una situación de caos y violencia en África en un momento en que la situación en Vietnam era extremadamente negativa para su política interior y exterior.

Las negociaciones con Suráfrica y Rodesia: entre la ruta de El Cabo al Ejercicio *Alcora*

Después de que el Gobierno de Pretoria se mostrara dispuesto a auxiliar a Portugal en el esfuerzo de guerra en Angola y Mozambique, Salazar dio la autorización para que su ministro de Defensa iniciara las formalidades del apoyo al nivel ministerial.

Después de que los ministros Pieter Botha y Gomes Araújo se reunieran en Lisboa en abril de 1967, los jefes de Estado Mayor surafricano y portugués iniciaron contactos para la cooperación. En primer lugar, se acordó que estos contactos se mantendrían bajo el máximo secreto «para evitar problemas a sus Gobiernos», decidiéndose que la preparación de

reuniones la hicieran las Embajadas. En la primera reunión se acordó iniciar estudios de Estado Mayor para la asistencia de material, utilización y construcción de infraestructuras, producción de municiones, producción de doctrinas e inteligencia.

En las notas de esa reunión, según la delegación portuguesa, el general Fraser transmitió la disponibilidad de su Gobierno para ayudar a Portugal «porque los portugueses iban a proteger a Suráfrica en Angola y en Mozambique». Esa disponibilidad, según esa delegación, debería ser aprovechada para «obtener apoyos concretos de orden material», demostrando que Lisboa tenía esperanzas de compartir el esfuerzo de guerra con Pretoria.

En la primera aproximación, se solicitó de Suráfrica un préstamo porque el coste de la guerra ascendía al 50% del gasto total del Estado. En la guerra subversiva, la atrición y el desgaste de las fuerzas gubernamentales son muy evidentes, y la determinación política y militar pueden no ser suficiente para vencer. Por ese motivo, las primeras referencias a la necesidad financiera habían sido presentadas anteriormente por el jefe militar en Angola en el año 1967.

Esa solicitud fue entendida en Pretoria como un mensaje directo de Salazar, una necesidad de apoyo real porque «sería desastroso para Suráfrica y para Rodesia que Portugal perdiera Angola y Mozambique» y ese país iba a combatir en una guerra que era suya. En el corto plazo, el general Fraser proponía a su ministro de Defensa, Botha, que el Gobierno debería ayudar a Portugal y Rodesia a combatir la subversión e invertir en el desarrollo económico de esos territorios. Por consiguiente, para Pretoria era cierto que Portugal se mantendría en África por mucho más tiempo.

En septiembre de 1967, los responsables militares portugueses presentaron al agregado militar surafricano en Lisboa la necesidad inmediata de que Pretoria suministrara municiones, minas y vehículos blindados. En febrero de 1968, una delegación militar encabezada por el general Câmara Pina, fue a Pretoria para comprobar su determinación de apoyar a Portugal; además de las autoridades militares y policiales, estuvieron presentes miembros del Gobierno, incluso Vorster y Botha.

Para el Gobierno portugués, esta reunión fue muy importante ya que la situación militar en Angola y en Mozambique estaba fuera de control en algunas regiones. Por eso, Pina tenía indicaciones de Lisboa de explotar el que Pretoria considerara a Mozambique y Angola sus primeras líneas

defensivas. La presencia de Vorster estaba relacionada con que no había consenso en el Gobierno surafricano sobre el apoyo a Portugal y el primer ministro pretendía afirmar su determinación de apoyar Portugal.

Inicialmente, la idea surafricana era hacer un préstamo para que Portugal pudiera comprar material y equipo a Suráfrica. Pero, el general Pina enfatizó que «la venta no era un apoyo», habiendo recibido de los surafricanos la promesa de un préstamo libre de helicópteros, vehículos blindados y radios. El préstamo surafricano tenía dos significados: la disponibilidad de apoyo efectivo y un camino de futuro. De hecho, Vorter pidió a Pina que transmitiera a Salazar que estaba dispuesto a ayudar en lo posible.

Por el lado surafricano se demostró interés por la pertenencia de Portugal al sistema internacional a través de la OTAN y del Acuerdo Europeo de Libre Cambio, lo que ofrecía a Pretoria la oportunidad de acceder más fácilmente a los mercados europeos y a Portugal representar sus intereses ante a sus aliados. Pretoria pretendía así capitalizar que Portugal ostentara el Mando de Área Ibérica del Atlántico (IBERLANT) y sus buenas relaciones políticas en la OTAN y Suramérica para plantear un acuerdo de defensa que incluyera: Brasil, Portugal, Suráfrica y Australia. Pretoria consideraba suficientemente importante la presencia soviética en el océano Índico para sumar a Estados Unidos, OTAN y otros países europeos a un acuerdo de defensa en África Austral.

P. Botha planteó al ministro de Defensa, Horácio Sá Viana Rebelo, en febrero de 1969 una alianza militar en África Austral basada en la importancia de la ruta de El Cabo. Según el ministro, «mirando a los problemas de África Austral», estaba cada vez más convencido de que era necesario utilizar su posición estratégica «para convencer a otras naciones occidentales de la importancia de la ruta de El Cabo para el mundo libre». Para Botha era un error pensar que «la lucha en África estaba aislada», porque era una guerra contra las actividades soviéticas en el Índico, siendo necesario una estrecha colaboración entre: Portugal, Suráfrica, Nueva Zelanda, Australia, Brasil y Argentina.

En esta visión, Portugal tendría la misión de convencer a sus aliados en la OTAN sobre una estrecha colaboración con el Hemisferio Sur. De acuerdo con Botha, sus misiones diplomáticas deberían enfatizar la importancia de Portugal y Suráfrica como «guardianes de la ruta de El Cabo», por lo que la estabilidad militar, económica y política regional era primordial.

Según el ministro surafricano, era el momento de iniciar esa estrategia y la discusión, junto con Rodesia, del «Plan de Contingencia entre los Estados de África Austral». Este Plan de Contingencia describía algunas de las medidas a tomar, en caso de necesidad, para coordinar las acciones en la defensa del África Austral.

Para el ministro Rebelo, la ejecución de ese Plan de Contingencia acarrearba algunos riesgos para Lisboa ya que Rodesia era un «territorio rebelde» de Gran Bretaña, lo que podría ser problemático porque Caetano pretendía ensalzar la alianza luso-británica. En el caso de la OTAN, las preocupaciones norteamericanas por los submarinos soviéticos en el Índico empezaba a ser real, aunque otros aliados no estaban muy preocupados con lo que pasara al sur del Trópico de Cáncer. En julio de 1968, Nogueira había intentado durante una cumbre que la OTAN «apoyara al África Austral contra la agresión comunista», pidiendo ampliar la zona de acción de la Alianza hasta Cabo Verde, pero sus esfuerzos habían sido hasta aquel momento infructuosos.

En el año 1968, los esfuerzos de diplomacia pública continuaron siendo prioritarios para los diplomáticos portugueses. J. M. Fragoso, embajador en Río de Janeiro, propuso sumar a Brasil a una organización defensiva para el Atlántico Sur. De acuerdo con Fragoso, tal como las Azores fueron «la clave del Atlántico durante la Segunda Guerra Mundial», la zona de El Cabo podría ser la clave para evitar que la URSS llevara a cabo un movimiento de tenaza entre el Índico y el Atlántico Norte. El Atlántico Norte estaba seguro a través de la OTAN pero el Atlántico Medio y Sur estaban completamente desprovistos de cualquier defensa coordinada, siendo más fácil que la URSS rellenara ese vacío. Por eso, el diplomático portugués proponía a sus autoridades aproximarse a las brasileñas para, como mínimo, establecer un mecanismo bilateral de cambio de inteligencia.

También Suráfrica se focalizaba en Brasil para cooperar en la defensa del Atlántico Sur. El ministro de Exteriores surafricano, Hilgard Muller, viajó a Brasil y Argentina para intentar estrechar los lazos y presentar su proyecto de cooperación. Eso sería también uno de los motivos por los que Caetano fue a Brasil en julio de 1969; algunos periódicos surafricanos publicaron que las visitas de los dos ministros tenían como objetivo discutir con: Portugal, Suráfrica, Brasil y Argentina la creación de una «alianza militar intercontinental desde Australia hasta Argentina».

Ya había señales de que esos esfuerzos luso-surafricanos iban a dar sus frutos. El embajador de Brasil en Washington, Mário Barbosa, se encon-

tró con el subsecretario de Estado, Alexis Johnson para discutir la preocupación de Lisboa sobre el Atlántico Sur.

Pero el que Suráfrica pudiera estar junto a Brasil en cualquier organización, tenía un impacto extremadamente negativo en clave interna por el *apartheid*. Por eso las autoridades brasileñas se distanciaban de los rumores aunque la realidad era diferente, pues se estaba debatiendo sobre ello. De acuerdo con el embajador portugués, muchos oficiales brasileños se habían dirigido al Consulado en Río de Janeiro para obtener información sobre la defensa del Atlántico Sur destinadas a trabajos en la Escuela Superior de Guerra, especialmente sobre Cabo Verde, Sao Tomé, Guinea-Bissau y Angola. Esta información era relevante pues los temas estudiados en la Escuela eran sometidos a la consideración del NSC que, a su vez, influía en la política exterior de Brasil.

También en Gran Bretaña se debatía la necesidad de defender la ruta del Cabo lo que alentaba a Lisboa y Pretoria. Sir Biggs-Davidson, un influyente político conservador, en una conferencia sobre defensa y política exterior, dijo que en África Oriental «solamente los puertos portugueses y surafricanos se mantenían en manos de aliados», destacando que la presencia soviética estaba aumentando después de la salida de Londres de la región. Alertaba Biggs-Davidson de que era necesario cambiar la actitud británica hacia Suráfrica y Portugal, porque la ruta de El Cabo era vital para la Commonwealth y para Europa, desde el Atlántico a Australasia. En los corredores de la política británica se empezaba a hablar de «un nuevo alineamiento estratégico: Australia, África Austral y América del Sur».

De acuerdo con el embajador portugués en Londres, António de Faria, en abril de 1970 se estaba preparando un informe para el siguiente gobierno conservador sobre las necesidades defensivas fuera del marco OTAN. En ese ámbito, De Faria destacaba que en el Partido Conservador había opiniones muy favorables a la «posición portuguesa en África», al que se consideraba un valioso aliado de la OTAN. El Partido Conservador acreditaba sobre la «importancia de mantener la seguridad en el océano Índico, en la ruta del Atlántico Sur (...) y mantener Suráfrica y Portugal como amigos y aliados». Además, había sido puesto en valor y aceptado que Cabo Verde era *just as important* para la defensa de la ruta de El Cabo como el cabo de la Buena Esperanza.

El informe proponía, entre otras cosas, que debería hacerse una aproximación a Portugal para haciendo uso de la alianza luso-británica estable-

cer un acuerdo de defensa en África Austral, con facilidades a Londres para la utilización de los puertos de Beira en Mozambique, de Lobito en Angola y en Cabo Verde. En una conferencia del Partido Conservador el 9 de octubre de 1970, se aprobó la moción de política exterior:

«*Urging Restoration of the British Influence Bases on Realistic Definition of British Interests*» cuyo objetivo era «evitar que la URSS se transformara en el soberano absoluto en el Mediterráneo y el Índico.»

En otra parte del mundo, en Australia, hubo señales sobre la previsible posición del Gobierno británico. El historiador Arnold Toynbee, en un artículo en el periódico *The Age de Melbourne*, consideraba que la previsible intención británica de mantener su presencia militar al este del canal de Suez la obligaría a «conciliar las buenas voluntades con Suráfrica, Rodesia y Portugal», un precio demasiado elevado debido a su complicidad con las minorías blancas. Durante un debate parlamentario, un diputado australiano llamó la atención hacia la responsabilidad de Australia en el océano Índico ya que la URSS tenía como objetivo el control de la ruta de El Cabo. Así, a pesar de sus políticas, era necesario cooperar con Suráfrica, Portugal y Rodesia para evitar que el «Gibraltar mundial» y una de las más importantes fuentes de minerales estratégicos cayeran bajo control soviético.

También Caetano intentó influir en el año 1971 sobre Nixon en la negociación para ampliar el uso de la base de Azores. Según Caetano, la estrategia de las «potencias comunistas» se basaba en un movimiento de flanco:

«En el área geográfica de la OTAN para asegurar el control de posiciones en otros continentes y cercar Europa y América del Norte.»

De acuerdo con las conclusiones del memorándum de una reunión entre Muller y Rui Patrício, ministro de Asuntos Exteriores que sustituyó Nogueira, Portugal y Suráfrica deberían continuar con la idea de dar a conocer los peligros de la penetración soviética en el Índico. En la cumbre de la OTAN en Lisboa los días 4 y 5 de junio de 1971, el representante británico propuso discutir el asunto con otras naciones e iniciar contactos informales con Portugal, Suráfrica y Australia. Todavía, la opinión británica creía que ello debería abordarse «con guantes de seda», porque, a pesar de su interés para Londres, las políticas raciales de Suráfrica producirían mucho rechazo. El gran problema era que ningún país occidental pretendería

arriesgarse a la publicidad de cooperar con Suráfrica, por muy valioso que fuera un acuerdo de defensa para el Atlántico Sur y para el Índico.

Estos debates favorecían el esfuerzo luso-surafricano. El general holandés H. J. Kruls, editor de la revista *NATO's Fifteen Nations*, en visita a Suráfrica, declaró que la OTAN debería cooperar con Suráfrica en la defensa de la ruta de El Cabo frente a la presencia soviética en Índico. En Estados Unidos y entre los años 1969 y 1971, en la revista *Naval War College Review*, se publicaron artículos sobre la presencia soviética en el Atlántico Sur, Índico y Mediterráneo. Esa situación provocó una amenaza real sobre las líneas de comunicaciones desde Oriente. El principal interés soviético era político para demostrar a los países y movimientos que apoyaba que podría competir con Estados Unidos en esa zona. Con pocos recursos navales, la URSS podría obtener el control de la ruta de El Cabo y el acceso al Atlántico Sur; presionaba así sobre la estrategia norteamericana de presencia en ultramar, pues Nixon, siguiendo las propuestas de Kissinger, pretendía alentar acuerdos de defensa regional en sustitución de una intervención directa.

Por eso, Suráfrica podría desempeñar un papel relevante en la promoción de la seguridad regional. La señal de amenaza soviética más importante fue explicitada por Nikita Krushev cuando anunció su nueva estrategia mundial, la «Alianza Tripartida», formada por el socialismo soviético, los partidos comunistas de Occidente y los movimientos de liberación, cuyo ejemplo más concreto era el apoyo que Moscú prestaba a Ghana, Mali, Siria y Argelia.

Para justificar el esfuerzo de Portugal y Suráfrica para alcanzar un acuerdo de defensa en África Austral, Botha recordaba el papel de Suráfrica y Portugal contra «las fuerzas destructivas del comunismo internacional» y contra el peligro de que la URSS controlara el Índico. Según el ministro surafricano, el peligro:

«De la amenaza comunista no había disminuido, siendo la invasión de Checoslovaquia en el año 1968 un claro ejemplo.»

Por eso, los dos países tenían la particular responsabilidad de defender las puertas del Oriente al mundo libre, donde la ruta de El Cabo era vital.

En junio de 1972, el almirante H. Bierman, comandante de las Fuerzas Armadas de Suráfrica, recibió al comandante de la Marina iraní, sabiendo que era un importante aliado de Estados Unidos, para proponerle una cooperación efectiva en el ámbito del intercambio de inteligencia, la uti-

lización de las instalaciones portuarias de Simonstown, Durban, Ciudad de El Cabo y Port Elizabeth, y la participación en ejercicios combinados.

Como se puede deducir, Portugal y Suráfrica intentaban dar a entender que la región de África Austral era una posición estratégica para Occidente a través de esfuerzos diplomáticos junto a la OTAN y otros países con intereses directos en el océano Índico y en el Atlántico Sur. Si lograban su objetivo, había una justificación para que un acuerdo de defensa en África Austral fuera aceptado por las potencias occidentales.

Paralelamente al esfuerzo diplomático, los dos países mantenían los contactos y negociaciones para el apoyo militar a Portugal en ultramar. Las solicitudes efectuadas por Pina en febrero de 1968 fueron aceptadas por Pretoria. La principal razón para que Suráfrica hiciera esta concesión era la situación militar en el suroeste de Angola. Según Botha, el que el Gobierno portugués hubiera aceptado el apoyo de la Policía surafricana al sur de Angola era una «evidencia» de la preocupación de Lisboa por el nuevo frente de combate junto a la frontera con Zambia. La población angoleña apoyaba a los «grupos terroristas» y solamente una rápida intervención podría evitar mayores problemas en el futuro. Al no haber carreteras suficientes en esa región, los helicópteros y vehículos blindados, pedidos por el general Pina, serían muy eficaces.

A pesar de que los contactos más intensos se establecieron entre Portugal y Suráfrica, fue Rodesia quién propuso el desarrollo del «Plan de Contingencia para la Defensa de África Austral». Éste podría ser una combinación entre Salisbury y Pretoria, pues si la propuesta viniese de Suráfrica, ocasionaría temor en los responsables portugueses por las pretensiones hegemónicas de Pretoria, como había sucedido en los años 1950.

Esa propuesta incluía la creación de un pacto militar entre Portugal, Rodesia y Suráfrica en un momento en que el dominio blanco en el África Austral se veía cada vez más amenazado, cuando se planteó un posible ataque convencional a esos países. Tal eventualidad surgió de una alianza entre la Unión del Pueblo Africano (ZAPU), el Consejo Nacional Africano (ANC) y FRELIMO para la coordinación de acciones en el África Austral. Su razón principal fue el incremento de la subversión junto a las fronteras de Rodesia y Suráfrica procedente de Mozambique y Angola.

La situación militar real en Angola y en Mozambique no debía ser muy diferente de la evaluación de los responsables de Rodesia y Suráfrica.

Para el cónsul norteamericano en Lourenço Marques, al inicio del año 1968, había pocos indicios de que Portugal necesitara de ayuda y posiblemente no tendría muchas razones para solicitarla por desconfianza hacia esos regímenes. A partir de mediados del año 1968 se empezó a sentir necesidad de emplear helicópteros para aumentar la capacidad de reacción de las fuerzas terrestres. Los helicópteros, adelanta el cónsul, podrían ser de Suráfrica y había informaciones de que fuerzas de Rodesia y Suráfrica ya actuaban en Mozambique, algo que demostraba una clara alteración de la actitud de las autoridades portuguesas. A ese cambio de actitud habrían contribuido diversos factores: la extensión de la zona de acción de FRELIMO al sur de las zonas contiguas a las fronteras con Tanzania y con Zambia; la degradación financiera de Lisboa; el cambio de Salazar por Caetano; o la necesidad impuesta por la seguridad en el complejo del embalse de Cabora Bassa.

La situación militar en los distritos de Tete y Nampula, al norte, sería el motivo por el que desde finales del año 1968, las fuerzas de Rodesia habrían solicitado intervenir en territorio portugués. A petición de Salisbury, la cooperación entre los dos países se discutió en profundidad el 4 de noviembre de 1969. Había informaciones confirmadas de que algunos guerrilleros recibían entrenamiento en la URSS, Bulgaria y Argelia con apoyo de Tanzania. Se discutió también su infiltración en Rodesia desde Mozambique y su disponibilidad para apoyar las operaciones militares portuguesas con helicópteros y bombardeos aéreos, lo cual indica que las autoridades políticas y militares de Rodesia no confiaban en la capacidad militar portuguesa en Mozambique.

En julio de 1968, la preocupación surafricana sobre la situación en el sureste de Angola llevó al general Fraser, jefe de las fuerzas terrestres surafricanas, a reunirse con el general Pina para avanzar en el apoyo policial y militar surafricano. El apoyo con helicópteros surafricanos había reducido la «actividad subversiva» en la zona y dislocado las rutas de la Organización Popular de África del Suroeste (SWAPO) más al norte. Eso motivó que las autoridades portuguesas pidieran la ampliación del área de operaciones de helicópteros, a lo que el general Fraser respondió que sólo podría proponer eso a su ministro situando oficiales de enlace en los cuarteles generales para disminuir la falta de coordinación entre las fuerzas portuguesas y surafricanas. Para el ministro de Defensa, Gomes Araújo, la presencia de oficiales de enlace en Angola había producido excelentes resultados. A partir de ese momento, las fuerzas

surafricanas pasarían a tener un papel muy importante en las operaciones del sur de Angola.

En septiembre del 1968, el general Gomes Araújo fue sustituido por el general Horácio S. Viana Rebelo, un nombramiento al cual no habría sido ajeno que hubiera sido gobernador general en Angola y un profundo conocedor de la élite política surafricana. Después de una reunión del Consejo Superior de Defensa Nacional al mes de su nombramiento, V. Rebelo pidió a Botha un préstamo financiero «para importantes trabajos de interés estratégico en Angola» a fin de que Lisboa pudiera liberar más dinero para operaciones militares. En su respuesta, Botha informó a Rebelo de que su Gobierno iba a considerar la solicitud, pero el montante no podría ser significativo debido a la inversión en el embalse de Cabora Bassa. De cualquier forma, el Gobierno de Pretoria estaría dispuesto a prestar 1,5 millones de rands para el desarrollo de carreteras en el distrito de Cuando Cubango, junto a la frontera con el suroeste africano. Indirectamente, Botha criticaba la estrategia portuguesa en Angola, sugiriendo que Lisboa debiera invertir en el desarrollo de infraestructuras y aliviar la malnutrición de algunas poblaciones, así como también desarrollar mecanismos para evitar la penetración subversiva.

A pesar de que los jefes militares en Angola hubieran transmitido a Rebelo que la situación militar había mejorado en el año 1968, los responsables surafricanos opinaban lo contrario y consideraban necesario que altos mandos de las dos Fuerzas Armadas se reunieran para discutir ese delicado problema para Pretoria cuando se tenía como cierto que el SWAPO, el Movimiento Popular de Liberación de Angola y otros movimientos actuaban con mayor coordinación.

Ello fue discutido entre Botha y Rebelo en la Ciudad de El Cabo en febrero de 1969, habiendo Botha referido que la situación militar no cambiaría si las autoridades portuguesas no invertían más en las condiciones sociales y económicas de las poblaciones. Si Portugal no conseguía aislar a las poblaciones de la subversión y no era eficaz contra los movimientos subversivos, los surafricanos retirarían sus fuerzas de Angola para utilizarlas en el suroeste africano. En este supuesto, había una nítida desventaja para los dos países porque tenían que separar fuerzas y existía la posibilidad de que los movimientos lograran alcanzar la costa donde los soviéticos podrían apoyar de forma más eficaz. Otro punto que preocupaba al Gobierno surafricano era la seguridad en el embalse de Cabora

Bassa en Mozambique. A pesar de que Botha transmitiera a Rebelo que Pretoria no pretendía entrometerse en los asuntos internos portugueses era necesario garantizar la seguridad de los trabajos para que pudieran continuar con apoyo surafricano. Suráfrica estaba cada vez comprometida con la defensa de Angola y Mozambique.

A pesar de que todas las evidencias indicaban la importancia de las relaciones entre Suráfrica y Portugal, también es necesario tener en cuenta que esa aproximación no estaba acordada por los responsables políticos. El ministro Rui Patrício, por ejemplo no pretendía que Suráfrica tuviera la iniciativa en la conducción de la estrategia en África Austral. A pesar de estar de acuerdo con el estrechamiento de relaciones políticas y militares, era necesario impedir que se diera a Suráfrica el dominio total de la situación.

También Caetano desconfiaba de Suráfrica. En un documento preparatorio para una reunión con Vorster en junio del 1970, se mencionaba que Pretoria no confiaba en las autoridades portuguesas para controlar la subversión en Angola y Mozambique, habiendo por eso manifestado su voluntad de apoyar el esfuerzo de guerra portugués. Adelantaba el documento que la creciente preocupación por la subversión junto a sus fronteras no había acabado con sus pretensiones hegemónicas en la región. De hecho, el Gobierno portugués no tenía dudas de que Suráfrica aspiraba a la hegemonía regional por las inversiones que había hecho en Angola y Mozambique, y por el desarrollo de sus infraestructuras portuarias para depender cada vez menos de Mozambique. Además, aún no había llevado a cabo el préstamo y su intervención directa en las operaciones militares en Angola acentuaban su pretensión hegemónica.

Pese a esos temores, el Gobierno portugués no se situaría a la defensiva, pues quería aprovechar el ímpetu surafricano para solicitar aún más apoyos a sus operaciones en Guinea-Bissau, ya que éste era un punto clave para el control de la ruta de El Cabo y su pérdida pondría en peligro todo el sistema de comunicaciones del Atlántico Sur. Además, para evitar cualquier tentativa de apoyar acciones independentistas en la población blanca, el Gobierno portugués pretendía mostrar que el peligro para África Austral se agravaría en el caso de que se instalaran gobiernos blancos en Angola y Mozambique, como hiciera Rodesia en el año 1965, porque se intensificaría la presión internacional, desaparecerían los apoyos a Portugal y la población portuguesa no aceptaría la continuación del esfuerzo

de guerra en esos territorios. Por consiguiente, no había dudas de que el Gobierno portugués desconfiaba de Pretoria aunque iba acercándose a su órbita estratégica ante la degradación de la situación militar en Angola y Mozambique.

En marzo de 1970, tras visitar el suroeste de Angola, el general Fraser elaboró un informe muy crítico. De acuerdo con el documento, la actividad subversiva aumentaba en la región pese a que Portugal incrementara sus efectivos militares y de más operaciones combinadas con helicópteros. Para el general Fraser, el problema estaba relacionado con la escasez de autoridades administrativas, falta de cooperación interdepartamental, el colapso de programa «aldeamientos», insuficiencia en la acción civil y la falta de determinación portuguesa en las operaciones psicológicas. En el campo puramente militar, las críticas eran aún más duras: se necesitaban más fuerzas especiales y había falta de calidad en los oficiales de complemento, lo que podía poner en peligro todo el esfuerzo militar.

En marzo de 1969, Rebelo y Botha se encontraron en Lisboa para detallar el préstamo surafricano. Tanto la extensa lista de material militar a ceder y vender a Portugal como el préstamo en oro ascendían a 131 millones de rands, de los cuales Pretoria ofertó hasta 61 millones. Los otros 70 millones se abonarían en base a un futuro contrato, debiendo tener en cuenta que cada año, el montante no podría pasar de los 50 millones de rands, para que de esta forma el asunto no fuera discutido en el Parlamento.

Además del apoyo a Portugal, Suráfrica intentaba ser líder de la estrategia anticomunista en África Austral. En un discurso ante el Parlamento en septiembre de 1970, Vorster declaró la necesidad de pactos de no agresión con otros países africanos. También declaró que Suráfrica iría a «combatir a los terroristas y a perseguirles allá dónde estuvieran, fuera donde fuera», una clara respuesta a las cumbres de Addis Abeba y Lusaka, en que se había discutido los mecanismos de lucha contra el reducto blanco en África.

Desde el inicio de los contactos buscando la cooperación entre Suráfrica y Portugal en el año 1967 y la firma del contrato de préstamo en abril de 1974 habían transcurrido siete años. Ese tiempo fue necesario para que Pretoria tuviera la certeza de que era posible una solución militar en Angola y Mozambique y que Lisboa mantendría su determinación política y militar. En febrero de 1974, el cónsul de Suráfrica en Luanda consideraba

que la situación era bastante favorable a las fuerzas portuguesas. A pesar de haber algunos problemas en Cabinda y en el noroeste de Angola, el Frente Nacional para la Liberación de Angola (FNLA) y el Movimiento para la Liberación de Angola (MPLA) eran «perseguidos de forma implacable». Probablemente, esta opinión habría contribuido a que Suráfrica finalmente procediera al contrato de préstamo, a través de la Reserva del Banco de Suráfrica, firmado en marzo de 1974. El total del préstamo era de 155 millones de rands, los cuales serían utilizados para comprar municiones, radios, vehículos, helicópteros *Alouette III* y aviones *Mirage*. De todo esto, fueron entregados un total de cinco millones de rands, pero la «Revolución de los Claveles» del 25 de abril en Lisboa canceló el proceso.

Este préstamo sería apenas una parte del total que Suráfrica podría disponer para el control de la situación, especialmente en Mozambique, que pasaría por la constitución de un «confederación contra la subversión» que incluiría también a Rodesia.

Como se ha pretendido mostrar, la iniciativa fue de Suráfrica al interpretar la situación como resultado de la degradación de la situación militar en Angola y Mozambique. Eso no excluye los contactos informales entre responsables de los dos países, especialmente entre los oficiales de alta graduación y el Consulado de Suráfrica en Luanda.

Para justificar cualquier acuerdo militar en África Austral, ambos países intentaron un esfuerzo diplomático basado en la importancia del control de la ruta de El Cabo para Occidente. Esos esfuerzos fueron evidentes en Estados Unidos, la OTAN, Gran Bretaña y Brasil, probables actores en un acuerdo de defensa regional para el océano Índico y el Atlántico Sur. Además, ese posible acuerdo estaba conforme a la visión de Nixon; a pesar de que no se pueda afirmar que los intentos portugueses y surafricanos fueran patrocinados desde Washington éste era el apoyo más importante de Portugal y Suráfrica. A pesar de no lograr su objetivo hasta el año 1974, fue ampliamente debatido en la comunidad atlántica.

Las negociaciones para el préstamo e intervención militar en Angola y Mozambique muestran claramente que Suráfrica era la potencia regional y que Portugal y Rodesia gravitaban en torno a sus intereses estratégicos: Pretoria no podía correr el riesgo de que Angola, Mozambique y Rodesia cayeran en manos de los nacionalistas negros apoyados por la URSS y China. El futuro de los territorios bajo dominio blanco en África Austral tendría que pasar por el dominio de Suráfrica, y el reconocimiento

de ese hecho llevaría el gobierno de Caetano a firmar el acuerdo para la formalización del Ejercicio *Alcora*.

La estrategia *Alcora* y la evolución de la situación en el África Austral

El Ejercicio *Alcora* surgió del contacto entre Suráfrica, Rodesia y Portugal como una evolución del Plan de Contingencia entre los Estados de África Austral. El conocimiento del propósito de la OUA de una acción coordinada fue un importante catalizador al que se sumó la degradación de la situación militar en Angola y Mozambique.

Uno de los documentos clave en la estrategia de la OUA fue la declaración de Lusaka para el África Austral de abril de 1969. Se pretendía convencer a Estados Unidos de liderar el proceso de eliminación de la supremacía blanca y el colonialismo en el continente. La estrategia de la OUA era dar el máximo apoyo militar y financiero a los movimientos de liberación en las «colonias portuguesas». Después, su esfuerzo se focalizaría en el suroeste africano y en Rodesia para al final cercar a Suráfrica.

En los estudios iniciales del Estado Mayor elaborados por los militares portugueses en junio de 1970 para la concreción del Ejercicio *Alcora*, las hipótesis de partida eran la continuación de la guerra y la posibilidad de su internacionalización.

La idea de colaboración había partido de la preocupación de Suráfrica por Mozambique y Angola, su primera línea de defensa. Si Portugal perdía esa guerra «todo el peso de la lucha contrasubversiva» caería sobre Pretoria. Para los responsables militares portugueses habría de considerar que la colaboración con Rodesia y Suráfrica estaba condicionada por la situación militar, a pesar de que todos los apoyos logísticos serían bienvenidos. Esta aproximación coincidía con los temores y desconfianzas de los políticos portugueses, porque las autoridades no querían a militares surafricanos conduciendo operaciones en «territorio portugués». Aun en el caso de un ataque convencional a gran escala patrocinado por la OUA, la URSS y China, debería ponderarse crear un estado mayor combinado que coordinara los esfuerzos de los tres países; las consideraciones de seguridad deberían anteponerse, aunque pudieran «minar la política racial» portuguesa.

Por otro lado, diplomáticos de Suráfrica en Lisboa y en las «provincias ultramarinas» creían conocer cuáles eran los objetivos de las amenazas. El cón-

sul de Suráfrica en Luanda informó a su ministro de que los portugueses iban a perder la guerra lentamente. De acuerdo con él, lo más grave es que no era necesario que los «movimientos subversivos» ganaran la guerra, era suficiente que mantuvieran su lucha hasta que Portugal no aguantara la presión política interna y externa. La pérdida de Angola presionaría el suroeste africano y la pérdida de Mozambique presionaría a Rodesia y a Suráfrica; era necesaria una efectiva ayuda a las autoridades portuguesas.

El Ejercicio *Alcora*, desarrollado desde el 14 de octubre del 1970, pretendía investigar los procesos y la forma de un esfuerzo coordinado tripartido entre Portugal, Rodesia y Suráfrica, y otros países africanos que se sumasen, a fin de obtener sinergias contra las amenazas comunes. Inicialmente, las discusiones se reducirían a aspectos militares y después se ampliarían a otras áreas, según las recomendaciones de los grupos de trabajo constituidos. Los principales asuntos a estudiar y discutir serían: amenazas, elementos de la estrategia, técnica y normas de combate, inteligencia, cartografía, telecomunicaciones, logística, obtención de material militar y guerra psicológica. La coordinación y la dirección del Ejercicio *Alcora* se desarrollarían en tres niveles: Comisión de Alto Nivel *Alcora* (ATLC), Comisión de Coordinación *Alcora* (ACC) y varias subcomisiones *Alcora* encargadas de los asuntos a estudiar y discutir.

El ATLC tenía la autoridad para establecer políticas, dirigir y coordinar las subcomisiones a través de la ACC. Esta era una comisión que se reunía dos veces al año y era responsable de la orientación y la coordinación de las subcomisiones, de acuerdo con las directivas de la ATLC. Las subcomisiones ejecutaban los estudios de estado mayor y otros trabajos solicitados.

El Documento del *Alcora* fue designado como «Proyecto de estrategia global para los territorios *Alcora*». Se consideraban territorios *Alcora*: Suráfrica, Rodesia, Mozambique y Angola, siendo esta designación de carácter político. Botsuana, Suazilandia, Lesoto y Malawi eran considerados territorios con influencia en *Alcora*.

La principal amenaza a los territorios *Alcora* provenía esencialmente del «comunismo y del nacionalismo africano», siendo este último un instrumento del primero para «alcanzar objetivos más profundos». Al no resultar probable un enfrentamiento entre el bloque soviético y Occidente, el nacionalismo africano era el principal instrumento de la estrategia indirecta de la URSS y llevaba ventaja sobre Occidente.

Según el Documento, los territorios *Alcora* constituían «una zona de interés mundial» para las dos superpotencias y la defensa de espacios estratégicos comunes conducía a la «asociación de países a través de acuerdos de seguridad colectiva» como era el caso del *Alcora* para la región de África Austral. Ese acuerdo era la respuesta a la exclusión del África Austral de cualquier otro acuerdo de seguridad compartida, a pesar de que «la OTAN y ciertos países» pretendían ampliar sus intereses al Atlántico Sur para «garantizar la seguridad de la ruta de El Cabo». Ese propósito se debía al hecho de que Oriente Medio, el norte de África y África Central empezaban a ser controladas por la URSS, con efectos visibles en la presencia de sus fuerzas militares en el Mediterráneo, en el Índico y en el Atlántico Sur, poniendo en valor la posición estratégica de los territorios *Alcora*.

De acuerdo con un estudio de la subcomisión de inteligencia de junio de 1971, la importancia del África Austral había sido minimizada en Occidente por razones políticas, aunque la ruta de El Cabo seguía teniendo elevada importancia para Portugal y Suráfrica porque se sabía que en su defensa implicaría «en eventuales planes de protección» a la OTAN. A pesar de que aparentemente Estados Unidos no se mostraba preocupado, el Gobierno británico era más consciente de la amenaza en el Índico y estaba más dispuesto a cooperar.

El hecho de que los territorios *Alcora* no eran autosuficientes y de que necesitaran de materias primas del exterior para sus esfuerzos de defensa, mostraba el control de las líneas de comunicación marítimas como un objetivo vital.

A medio plazo, se preveía el deterioro de la situación en África Austral, pero no hasta el punto de «justificar una intervención de fuerzas internacionales patrocinadas por la ONU». Así, ya que la amenaza ponía en peligro las «soberanías nacionales, la paz y la seguridad y la libertad de navegación en las rutas del Atlántico Sur», la «estrategia global *Alcora*» debería ser la siguiente: a través de un «esfuerzo mutuo», el objetivo era asegurar la inviolabilidad individual de los territorios *Alcora* eliminando la subversión; organizar una fuerza estratégica constituida por medios aéreos y terrestres de gran movilidad que fuera suficientemente disuasoria y asegurara una intervención en cualquier territorio; desarrollar una intensa campaña sociopsicológica en los territorios *Alcora* para desacreditar las acciones subversivas; convencer a las naciones africanas; desarrollar

una intensa campaña psicológica exterior para convencer a las naciones africanas de que su propia supervivencia en el África Austral estaba en peligro, con la finalidad de ganar más aliados; promover una red eficiente de agentes en los países vecinos; y garantizar las líneas de comunicación marítimas, en especial la ruta de El Cabo.

También se coordinaban las estrategias a nivel de Ministerios de Exteriores, con contactos regulares entre los países *Alcora*. Como ejemplo, a fines de junio de 1971, el ministro Muller y el ministro Rui Patrício se reunieron en Pretoria para tratar la convergencia de políticas en el África Austral. Según Patrício, el esfuerzo que la URSS para consolidarse en Europa, podría traer un alivio para África, debiendo los países *Alcora* aprovechar la oportunidad. En el intento de involucrar a sus aliados de la OTAN en la lucha contra la URSS, el Gobierno portugués afirmaba con frecuencia que su lucha en África era la lucha de Occidente. Ese esfuerzo había alcanzado algún éxito, ya que en junio de 1971 el representante británico había propuesto una profunda discusión sobre la actividad naval soviética en el Índico por considerarla una seria amenaza a la OTAN. Patrício sugirió a Muller que los dos países deberían esforzarse aún más por llamar la atención de sus aliados y amigos, como Estados Unidos. Si lo conseguían, la OTAN podría ampliar su área geográfica al Atlántico Sur, una hipótesis que reforzaba Portugal en África. Además, los embargos a la venta de armas a Portugal y a Suráfrica podrían terminar.

El Ejercicio *Alcora* debía mantenerse en secreto. De ese modo, se evitaba que «sus enemigos» pudieran acusarles de una internacionalización del conflicto e intensificar acciones con vista a una intervención militar internacional. Por eso debían evitarse fugas de información, en especial por reuniones en que viajaran las familias de los participantes, pese a que tarde o temprano el *Alcora* sería de dominio público. En el año 1972, el cónsul de Suráfrica en Luanda expresó su preocupación por que un periodista surafricano supiera de operaciones militares combinadas al sur de Angola. El rumor de que Suráfrica estaba cada vez más involucrada en Angola y Mozambique, empezó a hacerse públicos con más frecuencia. Se desconfiaba de una «alianza maldita entre los bastiones blancos».

En enero de 1974, la decisión de Lisboa, de establecer una misión militar permanente para tratar de los asuntos del *Alcora* formada por varios oficiales superiores en Pretoria era motivo de preocupación del embajador portugués. Una delegación tan numerosa causó curiosidad en algunas

misiones diplomáticas haciendo muy difícil mantener el secreto oficial. En el caso de Portugal, esa publicidad era contraproducente con los esfuerzos de relaciones públicas de Portugal para promover su política racial.

Pero eran los combates en Mozambique y en Angola lo que más preocupaba a los surafricanos. De acuerdo con el cónsul en Luanda, la guerra que se libraba en los territorios ultramarinos portugueses era una «operación de limpieza» por parte «de los poderes comunistas» para alcanzar el control de Suráfrica. Dentro de su idea, después de una intensa campaña de propaganda para aislar Suráfrica de sus amigos, esos «poderes» iban ahora a iniciar una guerra en los «Estados tapón» para librarlos de la presencia europea con el fin de iniciar la fase final, que consistía en la instalación de bases de apoyo en esos territorios para el lanzamiento del asalto final a Suráfrica. Por eso «era imperativo» para Pretoria que Portugal se mantuviera en África.

En el año 1971, el cónsul tenía la idea de que muy difícilmente Portugal podría contener la expansión de la subversión, pero alertaba a Pretoria que tampoco los surafricanos lo harían mejor. También la capacidad administrativa del poder portugués en Angola contribuía a que la situación se degradase al inicio del año 1972, ya que no tenía capacidad para consolidar los éxitos alcanzados por los militares portugueses y surafricanos.

En Mozambique la situación también estaba muy degradada. Conforme al informe conjunto de Suráfrica y Rodesia, en febrero y marzo de 1972, FRELIMO dominaba los distritos de Tete y su avance hacia el sur y el este continuaba. Este hecho representaba una gran preocupación tanto para Pretoria como para Salisbury, porque si el FRELIMO conseguía la libertad de acción al sur del río Zambeze, ponía en riesgo las fronteras. De acuerdo con un mapa anexo al informe, el FRELIMO estaba continuamente ganando ventaja desde el año 1968 y controlaba las principales rutas hacia Malawi y Rodesia. Además, los responsables surafricanos y de Rodesia acusaban a las autoridades portuguesas de ocultar la realidad, exponiendo públicamente que sus fuerzas controlaban la situación.

La progresión del FRELIMO ponía en peligro los trabajos del embalse de Cabora Bassa, dónde habían numerosos técnicos extranjeros (alemanes, franceses, italianos e ingleses), creando la imagen de que Portugal no controlaba la situación militar y que había que abandonar un importante proyecto energético para Suráfrica inundando buena parte de la zona de operaciones del FRELIMO en Tete. Además, ese proyecto, con impor-

tantes inversiones de Estados Unidos, Alemania y Suráfrica, entre otros, representaba el reconocimiento de la soberanía de Portugal. El éxito del FRELIMO alentaría a otros movimientos, como ZAPU y ANC, a actuar en Suráfrica y Rodesia e instalar bases de apoyo en Mozambique. Si la ofensiva del FRELIMO alcanzaba el ferrocarril Beira-Umtali, la campaña militar en Mozambique quedaría irremediabilmente perdida.

Por cuestiones de desconfianza política, a pesar de ser un asunto delicado para las autoridades portuguesas, la autorización de cruce de fronteras era un aspecto fundamental tanto para Pretoria como para Salisbury. Por ese motivo, durante una reunión del ATLC en septiembre de 1973, el ministro de Rodesia, Howman sostuvo que no se deberían detener las operaciones ante la violación de fronteras, cuando lo que está en riesgo es el futuro del país. Los jefes militares deberían tener autorización para «cruzar las fronteras de otros países cuando fuera necesario», siendo éste un aspecto de excepcional importancia «para el éxito del Ejercicio *Alcora*».

La situación de Mozambique en el año 1972 puso a los surafricanos en alerta máxima, obligando a un balance entre la ayuda a Portugal y el éxito de la contrasubversión. Desde el punto de vista surafricano, los préstamos a Portugal eran abultados, a pesar de las quejas de Lisboa que alegaba que era insuficiente para su esfuerzo de guerra. Esto hizo que el general Fraser presentara a Botha un conjunto de consideraciones para el futuro de la lucha.

La primera era que prestar dinero a Portugal no iba a cambiar la situación militar en Angola y Mozambique si no se permitía que Suráfrica dirigiera su estrategia. La segunda, era la necesidad de prestar 400 millones de rands para convencer a Lisboa de la ventaja de establecer una estrategia conjunta luso-surafricana. La tercera consideración era la necesidad de «comprar la Zambia» porque ese país era la «clave de la subversión en África Austral», un esfuerzo financiero considerable, a pesar de que no era mayor del que estaba previsto conceder a Portugal y a Rodesia. En este caso, la estrategia diplomática tendría que convencer a Kenneth Kaunda de que era más ventajoso cooperar con Portugal y con Suráfrica que apoyar a la OUA o a China.

El general Fraser sabía que era muy difícil convencer a Portugal de que permitiera una intromisión en sus asuntos internos, siendo necesario que las autoridades surafricanas «presentaran esa aproximación de forma

convincente» a través de un préstamo masivo de dinero. Esto podría ser, según el general Fraser, un paso importante para constituir una «confederación para derrotar la subversión en el África Austral», de lo que el *Alcora* fue una primera fase, ya que en ese momento era propicio avanzar rápidamente en ese sentido. La «confederación» sería temporal, pero era un imperativo para evitar que cada uno de los territorios *Alcora* fuera batido separadamente. Por lo tanto, los surafricanos consideraban que el *Alcora* era un paso a través del cual se podría convencer a Lisboa para que permitiera a Pretoria interferir en su estrategia de Mozambique y Angola.

A finales del año 1972, la situación en Angola empezaba a cambiar a favor de la contrasubversión, habiendo conseguido causar cerca de 2.000 bajas a «los terroristas» y reducir a cerca de la mitad sus efectivos. En mayo de 1973, la situación era aún más favorable, la iniciativa pertenecía a las fuerzas portuguesas y el MPLA estaba reducido a cerca de 700 combatientes en Angola y unos 2.000 refugiados en Zambia. Además, había un grave enfrentamiento entre los movimientos que actuaban en Angola: Unión Nacional para la Liberación Total de Angola estaba separada de FNLA y del MPLA, existiendo informes de violentos combates entre esos movimientos, lo que había contribuido al éxito de las fuerzas portuguesas.

En septiembre del 1973, la situación militar en los territorios *Alcora* fue discutida por sus ministros de Defensa. Portugal, a pesar de que combatía desde el año 1961, mantenía su determinación de continuar su lucha para proteger Mozambique y Angola de «terroristas». En Mozambique la situación estaba más degradada, pero había intención militar en ejecutar una contraofensiva para «empujar al FRELIMO hacia el norte del río Zambeze».

Rodesia estaba preocupada por la situación de sus fronteras con Mozambique y con el aumento de la actividad subversiva en su territorio, que estaba presionando al máximo a sus pequeñas fuerzas policiales y militares.

Para Botha, el éxito del *Alcora* dependería de la mejora de la calidad de vida en el África Austral, donde Suráfrica podría ayudar. Continuaba promocionando la ruta de El Cabo, habiendo alcanzado algún progreso en Gran Bretaña y en Francia. Por eso Suráfrica iba a mejorar sus instalaciones portuarias y permitir que otras flotas pudieran utilizarlas. Había también iniciado un programa de reequipamiento militar por valor de 300

millones de rands, motivo por el cual no podía asumir más compromisos con Portugal y Rodesia.

Se acordó entre los tres países que, a pesar de existir estrategias individuales, la estrategia *Alcora* debería ser llevada a cabo en estrecha colaboración. Era importante garantizar el apoyo de países fabricantes de armamento, como Francia, y en OTAN a fin de que fuera reconocida su importancia regional para Occidente.

La estrategia *Alcora* fue la respuesta militar y diplomática a los problemas emergentes en el África Austral, a la degradación de la situación en Mozambique y en Angola. A pesar de haber sido propuesta por Rodesia, fue Suráfrica quien lideró el proceso, pues era la única potencia regional con capacidad para apoyar a Portugal y a Rodesia. Fue su temor a que Portugal perdiera Mozambique y Angola lo que llevarían a Pretoria a desarrollar un conjunto de medidas para desarrollar el *Alcora*. Es más, Pretoria consideraba el *Alcora* como un primer paso en el establecimiento de un proyecto político de «confederación» para el África Austral y así perpetuar el poder blanco en la región, esperando que tarde o temprano Portugal concediera una autonomía, o independencia, a Mozambique y Angola en condiciones favorables a Pretoria.

El continente africano era un campo de batalla en la guerra fría. Por eso las tentativas diplomáticas para reconocer la ruta de El Cabo como fundamental para Occidente, servían en primer lugar para que Estados Unidos y OTAN pudieran patrocinar o permitir el *Alcora*.

Para Portugal, el *Alcora* fue más un instrumento para mantener su esfuerzo de guerra que una posibilidad de financiarse y repartir responsabilidades para defender sus territorios en el África Austral, reconociendo el mismo que irremediablemente había caído en la órbita estratégica de Pretoria.

Conclusiones

Las principales razones que llevaron a Portugal a establecer una alianza que teóricamente le perjudicaba se debían a las prioridades estratégicas de su política exterior posterior a la Segunda Guerra Mundial: el mantenimiento de los territorios ultramarinos, especialmente los que Angola y Mozambique.

Para Salazar, ultramar era parte de la esencia de la nación portuguesa que a partir de la revisión constitucional del año 1951 pasó a ser una nación «multicontinental». Esa fue la respuesta legal para blindar el país a una previsible ofensiva contra su política colonial. Para Salazar, Portugal sin los territorios ultramarinos no tenía relevancia en Europa ni sería viable como nación en la península Ibérica, razón que le llevó a optar por la solución militar para mantenerlos

Para Caetano, a pesar de que su pasado político podría hacer pensar en una solución diferente para África, pero acabó en el mismo esfuerzo de guerra, razón por la cual el mantenimiento de la guerra fue el factor principal para continuar en el poder con el apoyo de las Fuerzas Armadas hasta el 25 de abril de 1974.

Sabiendo la importancia que Estados Unidos y la OTAN atribuían a la defensa de las líneas de comunicación marítimas entre el Índico y el Atlántico Sur, Caetano, en un esfuerzo conjunto con los responsables políticos surafricanos, intentó justificar la presencia de Portugal en África a través de la importancia estratégica de las «provincias» en el control de la ruta de El Cabo. Esto se convirtió en un asunto de relevancia política y estratégica con el cierre del canal de Suez en el año 1967, tras la guerra de los Seis Días. Fue eso lo que motivó a que Nixon, siendo su principal asesor a Kissinger, cambiase su política en África.

La aproximación política entre Portugal y Suráfrica venía desde Salazar, pero es Caetano quién desarrolla una estrategia de aproximación efectiva con Pretoria. A pesar de que el *apartheid* era un enorme obstáculo, las consideraciones estratégicas surafricanas en relación a Mozambique y Angola fueron aprovechadas por Caetano para que Pretoria soportara parte del esfuerzo de guerra portugués.

Caetano sabía que Suráfrica era el único país con poder y capacidad de apoyar las necesidades financieras y militares de Rodesia y Portugal; estaba dirigiendo sus esfuerzos para que Mozambique y Angola se situaran en la órbita estratégica de Pretoria.

Por temor a sus históricas pretensiones sobre Angola y Mozambique, Caetano y algunos de sus ministros, desconfiaban de las actitudes y hegemonía política de Suráfrica. El establecimiento del Ejercicio *Alcora* en octubre de 1970 podría haber sido un subterfugio psicológico para no admitir que la cooperación iba a degenerar en una intromisión indeseada

de Suráfrica en la estrategia del Gobierno portugués. El instrumento de Lisboa para impedir una aproximación que no redundara en independencias blancas, tipo Rodesia en el año 1965, era que la sociedad multirracial triunfara en ultramar.

Queda por determinar hasta cuando Caetano mantendría su esfuerzo de guerra en África. ¿Estaría esperando que una elite política asumiera la conducción del destino de Angola y Mozambique? ¿Estaría esperando que Guinea-Bissau cayera, para dejar que Pretoria asumiera la defensa de Angola y Mozambique?

Estas son importantes cuestiones que habría que responder para una mejor comprensión de la estrategia diplomática de Portugal en el África Austral y que esta investigación apenas puede contribuir con una pequeña parcela.

LA EVOLUCIÓN DE LA PESC Y SU RELACIÓN CON LA PESD A TRAVÉS DE LOS TRATADOS: ESPECIAL REFERENCIA A LAS NOVEDADES ADOPTADAS POR EL TRATADO DE LISBOA

Alfonso Casasola Gómez-Aguado

Teniente auditor

Desde el inicio de la creación de la actual Unión Europea existió el interés de reforzar la integración económica con cooperación política y, en particular, con la consolidación de unas relaciones exteriores unificadas, y en relación significativa a ella una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Se crea la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), dando lugar a diversos frutos, pero con innegables problemas.

Tras 10 años de implantación, la Unión Europea ha decidido relevar a la PESD por una nueva política, ahora común, para hacer frente a los nuevos retos y oportunidades de la seguridad internacional: nace la PCSD, cuya configuración ha quedado diseñada por el Tratado de Lisboa.

Introducción

La PESC ha sido uno de los instrumentos de las relaciones exteriores de la Unión Europea. Su fundamento jurídico a escala europea, el Tratado de la Unión Europea (TUE) año 1992, es relativamente reciente. Este retraso guarda estrecha relación con la naturaleza sensible de esta política, que figura entre las competencias de cada Estado.

Desde su propósito inicial de crear un mercado interior común a partir de solidaridades en sectores económicos específicos, la Unión Europea ha ido asumiendo nuevos papeles con el fin de alcanzar un objetivo a más largo plazo de carácter político. En este movimiento de construcción progresiva y hacia la profundización de la integración, la Unión Europea se ha fijado nuevas y complejas tareas como la de cooperar en la instau-