

A Questão do Saara Ocidental
Meio século de conflito diplomático

Copyright © Maria de Guadalupe de Carvalho Moreira, 2021

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os
meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto

REVISÃO Rita Luppi

PROJETO GRÁFICO Jenyfer Bonfim

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

M837q

Moreira, Cesar de Faria Domingues, 1940-2006

A questão do Saara Ocidental: meio século de conflito diplomático / Cesar de Faria Domingues Moreira. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

164 p. ; 15,5x23 cm.

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-89925-24-8

1. Saara Ocidental - História - 1975-. 2. Saaráuis (Povo africano) - Condições sociais. 3. Descolonização. 4. África - Colonização. I. Título.

21-73146

CDD: 964.803

CDU: 94(645.3)

Camila Donis Hartmann - Bibliotecária - CRB-7/6472

LETRA CAPITAL EDITORA
Telefax: (21) 3353-2236 / 2215-3781
vendas@letracapital.com.br
www.letracapital.com.br

Cesar de Faria Domingues Moreira

A Questão do Saara Ocidental
Meio século de conflito diplomático

LETRCAPITAL

Esta publicação é uma homenagem a Cesar, o autor,
organizada por sua mulher e seus filhos.
Com muitas saudades.

Um agradecimento especial
ao Embaixador Gelson Fonseca Jr. que,
com grande gentileza e entusiasmo,
aceitou o convite para escrever
o prefácio deste livro.

Gelson foi colega de turma do autor
no Instituto Rio Branco.
Começou ali uma fraterna amizade que,
através da família, se estende até hoje.

*“Pour comprendre le Sahara, nous abandonnerons nos préjugés,
notre manière de compter le temps, de diviser l’espace, de prévoir
l’avenir, de juger les hommes et les choses.”*

(Robert Montagne, do Colégio da França)

Sumário

Prefácio.....	13
Introdução.....	21
Sumário cronológico e mapas.....	26
I - O cenário saariano.....	33
1.1 A terra e seus recursos	33
1.2 Uma difícil afirmação nacionalista.....	40
1.3 Os movimentos políticos	45
II - O surgimento da questão	51
2.1 A colonização extemporânea.....	51
2.2 O protagonismo marroquino	59
2.3 Mauritânia: o elo fraco	69
III - Da questão ao conflito.....	73
3.1 1975, um ano crucial	73
3.2 A RASD em guerra	82
3.3 Os verdadeiros beligerantes	91
IV - O papel dos coadjuvantes.....	100
4.1 Os vizinhos do Grande Magrebe	100
4.2 As interferências extracontinentais	108
4.3 As iniciativas multilaterais	116
Conclusão	128
Apêndice.....	134
O Brasil face ao tema saariano	134
Bibliografia.....	159
Artigos	160
Documentos	163

Prefácio

Este livro nasce como um tributo à memória de um diplomata, Cesar de Faria Domingues Moreira. Ele nos deixou prematuramente, quando chefiava a Embaixada em Oslo. Serviu em postos importantes, em Paris, no Vaticano, em Madri, exerceu, no Itamaraty, funções na área comercial, no cerimonial, e na área política; fora dele, entre outras, a assessoria da Presidência do Senado Federal. O texto reproduz a tese sobre a questão do Saara Ocidental que apresentou, em 1984, ao Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco, um dos requisitos para a ascensão ao último grau da hierarquia, o de Ministro de Primeira Classe.

Antes de falar do estudo, queria dizer umas palavras sobre o autor e, também, sobre a motivação para publicá-lo. Há uns poucos meses, Maria de Guadalupe (Lupe), a viúva de Cesar, me disse que ela e os filhos, Nuno e Eduardo, gostariam de deixar uma lembrança marcante de sua carreira de diplomata e mencionou a ideia da publicação. Eu só podia aprová-la e com entusiasmo. Nada mais adequado e natural que um livro para lembrá-lo, já que ele mesmo foi um leitor constante, devotado sobretudo à história. É a história que tece a reflexão de Cesar sobre o Saara Ocidental. É a história da sensibilidade que construíram juntos, Lupe e Cesar, que explica o porquê deste livro, hoje, aqui.

Lupe me honrou com o pedido de que eu escrevesse este prefácio. Se o livro nasce como um tributo familiar, certamente será referência para memória dos muitos amigos que Cesar cultivou na carreira, além de contribuir como uma introdução consistente a quem estudar o tema. Folhear o livro, entender o seu texto, será uma forma de encontrar um sinal permanente e visível da qualidade intelectual de Cesar. Fomos da mesma turma no Instituto Rio Branco e, em 1969, logo depois de terminado o curso, começamos a carreira em Brasília. Cesar se distinguia nas aulas, creio que por conta de sólida formação cultural, diferente da nossa. A dele era europeia, combinava estudos de filologia germânica em Lisboa e de inglês em Cambridge. Se isto chamava atenção, o que realmente nos impressionava era sua maneira de ser, como se tivesse chegado ao Instituto já formado, já diplomata. Ponderação, discrição, elegância de gestos, inteligência, conhecimento, tato, eram parte

de sua natureza. É como se o seu comportamento refletisse uma definição clássica das qualidades do diplomata: “*a person who is tactful and skillful in managing delicate situations, handling people...*”. Cesar era respeitado e querido. Minha lembrança é que, sem ares-tas, todos gostávamos de Cesar, gostávamos de ser próximos a ele. Era fácil gostar dele. Mais que colega, para mim, César foi meu amigo, a ele devo favor e conselho, que recebi sempre como gestos fraternos, desinteressados, fruto de grandeza de alma.

Para além de ser um tributo familiar, a publicação do seu trabalho para o CAE é oportuna porque, ainda hoje, são escassos os estudos sobre o Saara Ocidental, no Brasil. Penso que Cesar terá se interessado pela questão quando, em 1983, chefiou a Divisão do Oriente Próximo-II, que tratava dos assuntos do Marrocos. A frase, que abre o trabalho – “A chamada questão do Saara Ocidental tem constituído, ao longo de quase 30 anos, um dos mais complexos e persistentes problemas político-diplomáticos que a comunidade internacional tem vindo a enfrentar” – vale até hoje, basta trocar os 30 por 70 anos. A questão não ficou congelada e não faltaram tentativas para encaminhá-la, mas o essencial do impasse ainda não foi superado. Para o leitor, o trabalho oferece a explicação de como essa questão começa; porque as partes se tornaram inflexíveis e bloqueiam soluções; como a comunidade reage e quais foram as primeiras posições brasileiras. No texto de Cesar, os argumentos são claros e concisos, respaldados pela melhor bibliografia de consulta, e o resultado é um dossiê diplomático primoroso. De forma sintética, tudo é coberto, da geografia da região às motivações dos atores.

A questão do Saara Ocidental é um caso de desvio do que seria a “evolução normal e lógica” de um processo de descolonização. Com diferenças locais, é verdade, os povos africanos começam, ao longo dos anos 50, a formar consciência de nação, definir estratégias de independência. Em seguida, obtêm o apoio da comunidade internacional – expresso em resoluções das Nações Unidas – e se constituem como Estados. Não acontece assim na colônia espanhola do Rio do Ouro, o Saara Ocidental. O processo de descolonização é interrompido por uma disputa geopolítica entre o Marrocos e a Argélia. Como lembra Cesar, o assunto que “deveria interessar primordialmente a colonizadores e colonizados” foi bloqueado pela reivindicação marroquina, que invocava provas de “posse imemorial” da região. As provas “não encontravam

guardada no atual sistema jurídico internacional”, mas – continua – “[...] os marroquinos transplantaram o ardor de sua luta de afirmação nacional para a vizinha colônia espanhola, transformando o problema da descolonização do Saara Ocidental também num trágico embate entre dois nacionalismos conflitantes e excludentes”. (p. 22) Esta frase explica o cerne do problema e porque persiste.

A partir dessa premissa, e de um exame da geografia (especialmente das riquezas naturais, as minas de fosfato) e da história da ocupação da região, são estudados os diversos fatores que compõem o problema. Como é um processo que foge ao “padrão histórico”, o maior desafio para a construção da tese foi compreender a complexidade da questão, lidar com as suas peculiaridades e ligar, de forma coerente, os seus muitos lados. Cesar conseguiu juntar as peças do quebra-cabeça. A origem estaria no caráter extemporâneo da colonização espanhola, que tenta se impor tardiamente, nos anos 50, quando os processos de autodeterminação dos povos africanos começavam a se manifestar e a transformar a geografia política do continente. A região era habitada por povos nômades que se unem e formam a nação saarauí com a luta pela independência. Não havia, como em outros casos, uma referência nacional que apoiasse o processo de independência. A Espanha deixa a colônia sem prepará-la, como mandava a Carta da ONU, para a autodeterminação:

A retirada formal dos espanhóis do Saara Ocidental viria a criar uma situação jurídica de certa forma indefinida para o território. Ele deixaria de ser uma colônia, sem, contudo, adquirir o *status* independente que o direito e a lógica do processo de descolonização fariam supor. (p. 85)

Pelo Acordo de Madri, firmado em fevereiro de 1976 e de caráter secreto, a Espanha passa a administração do território para o Marrocos e a Mauritânia, mas não a soberania, que pertencia à população local, que funda a República Árabe Saariana Democrática (RASD). As condições eram precárias. A RASD tinha o território ocupado pelo Marrocos, a população refugiada em países vizinhos e “o governo era pouco mais que ficção de mero valor moral. Não obstante, o significado político-diplomático da iniciativa era claro, e respeitável a sua intenção jurídica” (p.86). O resultado, como Cesar argumenta, é que, naquele momento, se perdia a oportunidade para uma solução equilibrada

e permanente. Na realidade, o Acordo de Madri fez o oposto, transformando o Saara Ocidental em zona de conflito.

Cesar analisa, então, como o processo evoluiu. A concessão – ilegítima pelas regras do direito internacional – da administração ao Marrocos leva a que este busque imediatamente meios de assegurar o controle da região. Um dos primeiros movimentos de Hassan II, o rei do Marrocos, é a Marcha Verde, uma invasão programada de 350 mil “voluntários” que ocupam a região. O projeto da invasão teria sido elaborado por uma consultoria inglesa, com recursos sauditas. É interessante a análise que Cesar faz, da necessidade que Hassan II tem de usar a projeção no Saara como um instrumento para manter o poder internamente, apontando o fato como um dos fatores determinantes da inflexibilidade da posição marroquina. Outro dado importante é o papel dos atores regionais, especialmente da Argélia (que patrocina a Frente Polisário e abriga a sua direção), da vizinha Mauritânia (que teve reivindicações territoriais e hoje apoia a Frente), da Líbia de Kadhafi (que apoiou a Polisário como uma das manifestações de exercício de liderança regional).

As alianças extrarregionais, especialmente o apoio da França ao Marrocos, é outro componente do cenário. Apesar de os acontecimentos serem contemporâneos à Guerra Fria, o conflito bipolar não se transfere plenamente para a região, como foi no caso de Angola. Os Estados Unidos ficam do lado do Marrocos e a URSS apoia discretamente a Polisário através da Argélia. A presença das instituições multilaterais começa em 1975, com o parecer da CIJ sobre a soberania na região e uma missão da ONU, que elabora o que Cesar chama de um “precioso relatório” sobre a realidade da região. Depois, são várias as resoluções da Assembleia Geral sobre o assunto e que tiveram um papel essencial no processo de solução do problema de legitimação da Polisário e reconhecimento da RASD. A ideia da autodeterminação como solução canônica para o problema é consagrada, mas as fórmulas para levá-la adiante não alcançam acordo das partes. O Marrocos não admite perder o território e as fontes de riqueza que conquistara; a Frente Polisário estabeleceu as credenciais para lutar pelo território do Estado que consagraria a luta pela autodeterminação.

Essas considerações não pretendem ser o resumo da tese, mas apenas chamar atenção para os múltiplos fatores que Cesar leva em conta para construir uma introdução impecável

à complexidade da questão. Para a política externa brasileira, os acontecimentos no Saara Ocidental são mais uma prova de que conflitos, hoje, mesmo em regiões distantes, nos afetam, como fica claro nas páginas finais da tese nas quais, sob a forma de um apêndice, Cesar acompanha minuciosamente – tanto em encontros bilaterais quanto em foros multilaterais – cada manifestação diplomática que fizemos sobre o tema. Pelo próprio fato de que, ao ser colocado na agenda das Nações Unidas, o tema se internacionaliza, e passa a exigir posições diplomáticas que equilibrem o interesse em manter relações corretas com a Argélia e o Marrocos, com a sustentação do princípio da autodeterminação.

O texto é uma aula de como o Itamaraty, de forma pragmática, mas sem abdicar posições de princípio, elabora e manifesta posições de política externa. É especialmente interessante o exame do cuidado que tivemos para nos aproximar e estabelecer contato com representantes da Polisário, que culminaram em um encontro do Ministro Saraiva Guerreiro com o Chanceler da RASD, Ibrahim Hakim, em Nova York, durante a XXXV Assembleia Geral da ONU. Da perspectiva das repercussões mais amplas do conflito, Cesar sublinha uma afirmação do Ministro Guerreiro em uma conferência de 1982:

[...] além dos prejuízos específicos aos países envolvidos, malbaratam esforços históricos de unidade e articulação entre países de Terceiro Mundo; perde-se muito no processo, inclusive pela desvalorização dos mecanismos que já demonstraram utilidade na solução de controvérsias (p.155).

Finalmente, vale lembrar a observação que faz sobre o “desvio”, que ele chega a considerar “capcioso”, em uma declaração ao final de uma visita do Presidente João Figueiredo ao Marrocos, em 1984, em que cedemos, ainda que de forma indireta, às pressões marroquinas e aceitamos linguagem mais próxima de refletir seus interesses.

Não é o caso de atualizar o trabalho do Cesar, que é tarefa para especialista. O que posso sublinhar é que, em sua essência, o impasse analisado no estudo de Cesar continua. Hoje, o Marrocos ocupa dois terços do território, explora as riquezas econômicas de um povo que ainda espera se autodeterminar. Tentativas de conciliação não deixaram de acontecer, mas, até hoje, foram

insuficientes. Talvez as mais significativas venham de uma presença maior das Nações Unidas na região. Ao listar muitas resoluções da Assembleia Geral e do Conselho, aprovadas até 1984, Cesar dá uma ideia de como a ONU tentou balizar os caminhos das soluções legítimas para o conflito. Continua a fazê-lo, ou, ao menos, tentando fazê-lo. O conflito militar continuou até 1991, quando, depois de estabelecido um cessar-fogo entre a Polisário e o Marrocos, o Conselho de Segurança cria uma força de paz, a MINURSO (*UN Mission for the Referendum in Western Sahara*), com dois objetivos básicos: monitorar o cessar-fogo e organizar o referendo que permitisse ao povo do Saara Ocidental escolher entre a independência ou a incorporação ao Marrocos. Além disto, o Secretário Geral nomeia, desde 1988, representantes especiais que agissem para apresentar “planos de paz”, talvez o mais conhecido tenha sido o de James Baker, de 1998. Nenhum prosperou. Recentemente, conflitos voltaram e o Saara Ocidental esteve na imprensa internacional por conta da ida do Secretário Geral da Polisário para tratamento na Espanha e da abertura das fronteiras para que, por Ceuta, passassem emigrantes. Em agosto de 2021, a Argélia rompeu relações diplomáticas com o Marrocos, aparentemente por defender a autodeterminação do povo cabila (ou *kabylie*,) uma minoria que vive em território argelino. Atualmente, os sinais de enrijecimento de posições se multiplicam, os de conciliação estão esquecidos.

Mais recentemente, outro acontecimento significativo foi o reconhecimento pelos Estados Unidos, durante o governo Trump, do controle marroquino sobre o Saara. O apoio dos Estados Unidos deve ter feito parte da negociação para conseguir o restabelecimento de relações do Marrocos com Israel. O apoio da França aos pleitos marroquinos continua. Já a Frente Polisário, que conta com o aval de legitimidade da ONU, ainda depende essencialmente do apoio da Argélia.

Quando Cesar se apresentou para o Curso de Altos Estudos, a regra era de que as teses não fossem divulgadas. Como a dele, mesmo as que não continham documentação reservada, eram assim consideradas. É pena porque, se valesse a regra de hoje, a tese teria sido então publicada e certamente teria servido a que se conhecesse melhor um tema – que embora secundário na agenda diplomática brasileira – é peça essencial nas relações que mantemos com a Argélia, o Marrocos, com os países africanos,

além de contribuir para definir a nossa identidade multilateral nas Nações Unidas. Desde sempre, em todos os encontros de alto nível com autoridades daqueles países o tema aflorou. De outro lado, começam a aparecer estudos acadêmicos sobre o assunto, ainda não muitos, mas que certamente ganhariam se a tese pudesse ter sido consultada¹. No Congresso, há moções de apoio a Polisário que, aliás, já tinha começado a se articular no início dos anos 1980. Recentemente, foi lançado na IX Mostra Internacional Audiovisual um bem produzido documentário sobre o assunto, “Saharai: Memória e Exílio”, dirigido por Berenice Bento².

Finalmente, registro uma coincidência. Cesar termina o exame das posições brasileiras com a crítica à inflexão na direção das posições marroquinas que aparece no comunicado conjunto da visita do Presidente Figueiredo ao Marrocos, em 1984. Foi o único desvio da posição tradicional do Brasil em defesa da autodeterminação, mantida sem variações desde as primeiras manifestações que fez a diplomacia brasileira sobre o assunto. Estava apoiada em preceito constitucional e servia pragmaticamente ao equilíbrio que devíamos manter em relação aos parceiros do Norte da África. Ora, recentemente, em 2019, abandonamos de forma ainda mais explícita e na mesma direção da posição que Cesar criticava.

Meus comentários sobre a tese ficam por aqui. Espero ter sublinhado, como devia, algumas de suas muitas qualidades. Além disto, a publicação deixa, para os amigos, mais um motivo para lembrar de Cesar, ainda que, na verdade, não falem motivos. Se eu pudesse resumir em uma palavra a memória que temos dele, seria “harmonia”. Como personalidade, como diplomata e como amigo, sabia construir harmonias. Assim, foi como convivemos; assim, era como os amigos conheceram a ele, à Lupe e aos filhos, juntos harmoniosamente.

Gelson Fonseca Jr.

¹ SMOLAREK, Adriano Alberto; MIRANDA, Joao Irineu. Política Externa Brasileira para o Saara Ocidental: pragmatismo e ruptura. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 36, n. 107. São Paulo: ANPOCS/USP, 2021. O artigo traz referência a outros trabalhos brasileiros sobre o Saara Ocidental.

² BENTO, Berenice. *Saharai: Memória e Exílio*. Documentário em vídeo 13min34. Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vZFZa3mbGEM>. Acesso: set. 2021.

Introdução

A chamada questão do Saara Ocidental tem constituído, ao longo de quase 30 anos, um dos mais complexos e persistentes problemas político-diplomáticos que a comunidade internacional tem vindo a enfrentar. Nascido como apenas mais um caso de descolonização, dentre os inúmeros de que foi o palco o continente africano, teve seu desenvolvimento frustrado por uma série de injunções externas que desvirtuaram-se o caráter e paralisaram-se a evolução normal e lógica.

À primeira vista, nada levaria a crer que aquele território desértico e extremamente inóspito situado nos confins do Saara, na margem ocidental do deserto que vai de encontro ao Atlântico, estaria destinado a servir de palco a tantos interesses agudos e conflitantes. Entretanto, uma posição estratégica importante, algumas riquezas minerais consideráveis e sua inserção num quadro regional de grandes rivalidades deram à antiga colônia espanhola os ingredientes necessários a transformá-la em objeto de uma disputa intrincada que, ao longo dos anos, tem envolvido atores diversos e desafiado as mais variadas tentativas de solução.

Em sua essência, o problema poderia ser assim esquematizado:

- de um lado, um território africano colonizado por potência europeia e cuja população reclama seu direito à autodeterminação e independência, baseada em princípios políticos e jurídicos acatados por toda a comunidade internacional e consubstanciados, notadamente, na Resolução 1.514 da ONU, de 14/12/60;
- de outro, um Estado vizinho que reivindica esse mesmo território, invocando sua posse imemorial com provas históricas de submissão religiosa e administrativa que, entretanto, não encontram guarida no atual sistema jurídico internacional¹.

A questão do Saara Ocidental é, portanto, a história do longo processo de descolonização do antigo território espanhol do

¹ Cf. Claude ROOSENS, "Le conflit du Sahara Occidental: un problème de décolonisation?", *Politique internationale*, 9, automne 1980.