

## AS NEGOCIAÇÕES QUE NUNCA ACABARAM

### A renovação do acordo das Lajes em 1962

*Lúis Nuno Rodrigues*

A base naval e aérea das Lajes, nos Açores, foi reconhecidamente o elemento fulcral das relações entre Portugal e os Estados Unidos a partir da segunda guerra mundial e durante toda a guerra fria.<sup>1</sup> O arquipélago dos Açores possuía um inestimável valor estratégico, reconhecido desde o século XIX, mas cuja utilização se tornou fundamental no decurso da fase final da segunda guerra mundial. Portugal acabou por ceder, primeiro à Inglaterra, depois aos Estados Unidos, direitos de utilização de bases navais no arquipélago. Os americanos instalaram-se inicialmente em Santa Maria, através de um acordo assinado em 1944. No imediato pós-guerra, a importância dos Açores torna-se ainda mais relevante. Acordos em 1948, 1951 e 1957 permitiram renovar periodicamente a presença americana no arquipélago açoriano.

O acordo assinado em 1957 previa a manutenção das tropas americanas nos Açores em tempo de paz até ao final do ano de 1962. O presente artigo procura analisar justamente o processo negocial que se iniciou em meados de 1962 e que, apesar de não ser concluído, acabou por permitir a permanência das tropas americanas nos Açores, num regime transitório, para além da data limite fixada em 1957.<sup>2</sup> Ou seja, em 1962 não foi assinado um novo acordo sobre a base das Lajes, mas mesmo assim as tropas americanas foram autorizadas a permanecer enquanto as negociações não fossem concluídas. O que, na verdade, não viria a suceder nos oito anos seguintes.

Através do estudo destas negociações espera-se também trazer alguma luz ao entendimento das relações luso-americanas no início da década de 60. Na verdade, quando se aproxima o termo do acordo de 1957, as relações entre os dois países encontram-se num período particularmente delicado. Investigação recente comprovou que alguns dos problemas que vamos encontrar dificultando as relações entre os dois países em 1961 e 1962 existiam já no final da década de 1950, isto é, nos anos finais da administração Eisenhower.<sup>3</sup> Foi, no entanto, a subida ao poder da administração de John Fitzgerald Kennedy que veio agravar o estado das relações entre Portugal e os Estados Unidos. Neste sentido é fundamental compreender que a administração Kennedy veio reformular a política externa norte-americana no que respeita ao continente africano. Decidem os Estados Unidos, a partir desta altura, adoptar uma política anticolonialista e abraçar a causa da autodeterminação e da independência dos novos países africanos, para assim evitar o aumento da influência soviética no continente.<sup>4</sup> Por outro lado, em Portugal, o factor determinante na definição da política externa é a sobrevivência do próprio regime que, de acordo

com o pensamento dos principais responsáveis pela nossa política externa, se encontrava intrinsecamente ligada à manutenção do império colonial.<sup>5</sup>

O que vai suceder com especial incidência a partir de 1961 é que os interesses julgados como fundamentais pelos responsáveis políticos das duas nações vão entrar em choque. Na altura em que os Estados Unidos definem como política primordial em África o apoio à independência e autodeterminação das novas nações africanas, inicia-se a guerra colonial em Angola, para onde Portugal se desloca “rapidamente e em força”. No mesmo ano a União Indiana ocupa Goa, Damão e Diu, mediante protestos dos Estados Unidos, é certo, mas que não chegam para convencer Salazar da sinceridade das palavras americanas. Para complicar os dados da questão, nesta altura em que as relações entre Portugal e os Estados Unidos se deterioram em virtude da questão colonial, o agudizar do clima de guerra fria (com as crises de Berlim e de Cuba em 1961 e 1962) vem relembrar à administração Kennedy, e sobretudo ao *establishment* militar, a importância estratégica da aliança com Portugal e da base dos Açores e, de certa maneira, sugerir alguma moderação aos políticos norte-americanos.

Por seu turno, Portugal ressentia-se da política africana dos americanos, que votaram sistematicamente contra Portugal nas Nações Unidas ao longo de 1961 e durante parte de 1962, que proibiram a venda a Portugal de armas e equipamento militar destinados a ser utilizados em África, que usaram de todos os meios de pressão para convencer o regime a mudar a sua política ultramarina e a introduzir reformas tendentes à autodeterminação. Através do seu embaixador em Lisboa, apoiaram discretamente o ministro da Defesa, Botelho Moniz, na sua tentativa de derrubar Salazar em Abril de 1961 e, ao mesmo tempo, quer através da própria administração, quer através de instituições privadas como o American Committee on Africa, desenvolveram extensos contactos com a UPA de Holden Roberto. Em Portugal, o “antiamericanismo” instala-se. Desde as declarações públicas dos políticos, a começar pelo próprio Oliveira Salazar, às manifestações junto à embaixada norte-americana, passando pela postura dura e intransigente do ministério dos Negócios Estrangeiros, tudo parecia apontar para o agudizar das relações entre os dois países. Depois da invasão de Goa, em Dezembro de 1961, e apesar do apoio americano que Portugal sentiu no Conselho de Segurança das Nações Unidas, as relações entre os dois países pareciam estar à beira da ruptura. Portugal colocava agora sérias interrogações sobre a solidariedade ocidental em relação aos seus próprios problemas. No final do ano Franco Nogueira ameaçou os Estados Unidos com uma mudança completa das relações entre os dois países. Caso os Estados Unidos voltassem a ter nas Nações Unidas “uma atitude hostil a Portugal” devia o governo americano “ficar consciente de que o facto terá as mais graves repercussões nas relações entre os dois países... devendo considerar-se como terminada e finda a posição de que os Estados Unidos têm beneficiado em Portugal”.<sup>6</sup> A alusão à base das Lajes era clara e os políticos americanos viriam a necessitar de todo o ano de 1962 para convencer Franco Nogueira que os Estados Unidos tinham mudado de atitude.

No último dia do ano de 1961 o embaixador dos Estados Unidos em Lisboa, Charles Burke Elbrick, fez, como era seu hábito, um balanço do que havia sido o ano transacto em termos das relações entre Portugal e os Estados Unidos.

Ao mesmo tempo avançou com aqueles que lhe pareciam ser os pontos mais importantes para o ano que se avizinhava. Elbrick considerou acertadamente que “o problema mais importante que se nos depara em 1962 nas nossas relações com Portugal é a renegociação do acordo da base dos Açores”. Esta renegociação ia ser, segundo Elbrick, um processo bastante difícil. Desde logo porque “como resultado da posição que fomos obrigados a tomar ao longo do ano passado na Organização das Nações Unidas, em questões afectando as relações de Portugal com os seus territórios ultramarinos, a nossa postura negocial nesta altura é fraca”. Depois porque era de esperar que os portugueses exigissem “algum *quid pro quo* político em troca da extensão dos direitos da base e, apesar de ser difícil sondar as intenções portuguesas a este respeito, eles quererão, sem dúvida, como mínimo, alguma garantia que os Estados Unidos não agirão de modo a acelerar a liquidação do império português”. Segundo Elbrick, este objectivo terá assumido ainda maior importância aos olhos dos portugueses após a perda de Goa para a Índia e “a resultante desilusão com a extensão e a eficácia da assistência ocidental (principalmente dos Estados Unidos) na protecção dos interesses portugueses”. Nas relações entre os dois países, a base dos Açores era o “único trunfo” dos portugueses pelo que era de esperar que, nas negociações que se avizinhavam, estes o utilizassem “até à sua vantagem máxima”. Nos últimos tempos, considera Elbrick, “tem-se tornado cada vez mais aparente que o governo adoptará uma linha dura nas suas negociações com os Estados Unidos, apesar de as forças armadas portuguesas, que valorizam grandemente a cooperação militar americana, parecerem inclinadas a assumir uma atitude mais flexível”. Será de esperar, portanto, que o governo português siga “cuidadosamente a nossa posição pública em questões coloniais que afectem directamente Portugal, a começar com a consideração do item Angola na Assembleia Geral [da ONU] no próximo mês, e isto será certamente um factor essencial para determinar a sua posição na renovação do acordo dos Açores”.<sup>7</sup>

Acrescenta, porém, o embaixador Elbrick que, apesar de ser verdade que o “elemento crítico da negociação dos Açores do ponto de vista português será a nossa habilidade e vontade de dar algumas garantias políticas a Portugal”, também é verdade que Portugal “irá requerer uma significativa ajuda económica e, possivelmente, militar”. Aqui julga Elbrick encontrar uma oportunidade a explorar pelos Estados Unidos nas difíceis negociações que se avizinhavam: “os problemas económicos que o governo português enfrenta na metrópole e nos territórios ultramarinos, onde espera implementar várias reformas, serão demasiado grandes para Portugal os resolver sozinho”. O governo português vai, por conseguinte, “procurar várias fontes de ajuda financeira, incluindo os Estados Unidos”. Esta situação irá “fortalecer a nossa posição de negociação”, reconhece o embaixador, “desde que estejamos dispostos a considerar um pedido de assistência económica numa escala considerável. Disposição em fornecer uma determinada quantidade de equipamento militar deverá também ser importante. A continuação de limitações geográficas ao uso desse equipamento militar, contudo, poderá anular a vantagem que a provisão desse equipamento poderia dar-nos”.<sup>8</sup>

Neste relatório enviado para Washington, Elbrick tocou em quase todos os pontos sensíveis das negociações que se desenrolaram ao longo de 1962. Elbrick

acertou, desde logo, quando previu que nos primeiros meses de 1962 o governo português iria adoptar “uma linha dura” nas negociações com os Estados Unidos relativas à base dos Açores, quer em termos das suas acções políticas, quer em termos de declarações públicas. Logo a 11 de Janeiro de 1962, por exemplo, o governo português rejeitou um pedido das Nações Unidas para autorizar que aviões da Força Aérea Americana, ao serviço das Nações Unidas, pudessem sobrevoar ou aterrar em Portugal e nos seus territórios, incluindo os Açores, carregando material destinado às forças das Nações Unidas no Congo. Tratava-se, no dizer da embaixada americana em Lisboa, da “primeira vez que qualquer restrição foi posta aos aparelhos da força aérea dos Estados Unidos para aterrar na base aérea das Lajes nos Açores”.<sup>9</sup>

No início de 1962 começaram também a surgir referências aos Açores na imprensa portuguesa. Em Fevereiro o embaixador Elbrick fez uma leitura das diversas notícias que foram aparecendo nos jornais portugueses e informou Washington que “as negociações que se avizinham sobre a base dos Açores são agora um tema recorrente na imprensa”. De acordo com o seu relatório, “iniciou-se a campanha para moldar a opinião pública em relação às negociações e o extraordinário tema introduzido até agora é o de que, para a ligação se manter, Portugal irá requerer mais apoio político dos Estados Unidos do que tem tido até agora”.<sup>10</sup>

A corroborar as notícias vindas a lume na imprensa portuguesa, no dia 4 de Fevereiro o embaixador português junto das Nações Unidas, Vasco Garin, concedeu uma entrevista à cadeia televisiva norte-americana NBC, onde afirmou que “se as relações entre os Estados Unidos e Portugal não melhorarem, os Estados Unidos correrão o risco de perder as bases nos Açores”. Garin constatou que “desde que os Estados Unidos começaram a votar contra Portugal nas Nações Unidas, existe uma forte tendência em certos elementos portugueses contra a renovação das facilidades concedidas aos Estados Unidos nos Açores”.<sup>11</sup> As afirmações de Garin tiveram eco na imprensa portuguesa, sendo, por exemplo, publicadas em *O Século*, sob a epígrafe: “Estados Unidos correm o risco de perder as bases estratégicas dos Açores se não melhorarem as relações entre os dois países”. Comentando estas declarações, Elbrick considerou-as como “o primeiro comentário atribuído a uma autoridade portuguesa sobre as dificuldades que os Estados Unidos podem enfrentar nas negociações que se avizinham sobre a base dos Açores”.<sup>12</sup> Mais tarde, a 9 de Abril, foi a vez de o ministro dos Negócios Estrangeiros, Alberto Franco Nogueira, se referir publicamente à questão dos Açores, para declarar que não estavam ainda em curso quaisquer negociações. Nogueira sugeriu mesmo ao jornalista inglês que o entrevistava que inquirisse a “parte interessada” nesta matéria.<sup>13</sup>

A “parte interessada”, isto é, o governo norte-americano, encontrava-se entretanto envolvida num profundo debate interno acerca da questão dos Açores e da melhor estratégia a seguir nas negociações com os portugueses e, mais genericamente, acerca da política a adoptar para com Portugal. O sinal tinha sido dado em Janeiro pelo anúncio público, por parte do presidente John Kennedy, que esperava que Portugal continuasse a permitir a utilização da base dos Açores por parte dos Estados Unidos.<sup>14</sup> A administração Kennedy, contudo, encontrava-se dividida entre duas posições distintas no que respeitava à questão dos Açores e das relações

com Portugal. De um lado, os chamados “europeístas” consideravam que a grande prioridade no que respeitava às relações luso-americanas era a base dos Açores e que toda a política americana em relação a Portugal, nomeadamente no que dizia respeito aos seus territórios em África, devia ser subordinada a este interesse vital. Partilhavam esta opinião, que apenas se impôs em 1962, os *bureaus* do departamento de Estado responsáveis pela formulação da política europeia dos Estados Unidos, o departamento da Defesa, os representantes dos Estados Unidos na NATO, o próprio embaixador norte-americano em Lisboa e a omnipresente voz de Dean Acheson, antigo secretário de Estado norte-americano. De outro lado, encontravam-se os chamados “africanistas”, agrupados nos *bureaus* responsáveis pela definição da política africana, os quais consideravam que os Estados Unidos deviam manter inalterável a sua posição, inaugurada com a administração Kennedy, de apoio à autodeterminação e à independência dos novos países africanos. Pontificavam neste grupo homens como o secretário de Estado assistente para os assuntos africanos, G. Mennen Williams, o subsecretário de Estado e depois conselheiro do Presidente para os assuntos africanos, Chester Bowles, e o embaixador americano nas Nações Unidas, Adlai Stevenson. A visão dos africanistas havia pautado a política externa norte-americana em relação a Portugal durante o ano de 1961 e havia sido consubstanciada no relatório da “Task Force on Portuguese Territories” de Julho de 1961<sup>15</sup> e na directiva número 60 do Conselho Nacional de Segurança, elaborada no mesmo mês.<sup>16</sup>

Durante o ano de 1962, contudo, as teses dos europeístas acabaram por triunfar. Estes recebiam o apoio do influente Dean Acheson, um dos mais ardentes defensores de Salazar em Washington.<sup>17</sup> Ao longo de 1961, Acheson tinha-se manifestado por diversas vezes contra a política seguida em Washington em relação a Portugal e a África, nomeadamente através de um artigo fortemente crítico publicado na edição de Outubro de 1961 da *Yale Review*. Em Abril de 1962, Kennedy recebeu Acheson na Casa Branca procurando convencê-lo a liderar o processo de negociação com os portugueses. Mas Acheson recusa. Na sua opinião não valia a pena negociar com Salazar se os Estados Unidos não estivessem dispostos a alterar significativamente a sua política em relação a Portugal. Deste modo, Acheson argumenta que a batalha essencial a ser travada não é em Lisboa, mas sim em Washington.<sup>18</sup>

Alguns dias mais tarde, a pedido do próprio secretário de Estado Dean Rusk, Acheson escreveu um extenso memorando sobre as relações entre os Estados Unidos e Portugal. Acheson considerava ser essencial melhorar o clima das relações luso-americanas antes mesmo de se iniciarem as negociações para a renovação do acordo dos Açores e para isso sugeria várias linhas de acção. Os Estados Unidos deviam, por exemplo, “manter-se de fora dos debates, ou da elaboração de resoluções sobre Angola na próxima Assembleia Geral da ONU. O objectivo seria demonstrar ao governo português que, apesar de os nossos princípios se manterem inalterados, nós mudámos a nossa postura a fim de os ajudar nas suas dificuldades”. Devia também o governo norte-americano anunciar a suspensão de “todas as formas de apoio clandestino ou aberto às actividades nacionalistas angolanas em África ou em qualquer outra parte”. Acheson considerava ainda essencial que a administração Kennedy disponibilizasse uma considerável soma de 100 milhões de dólares a

serem despendidos em Portugal e nas suas “províncias ultramarinas” nos dois anos seguintes. Estes passos permitiriam melhorar o relacionamento entre os dois países e iniciar as negociações para a renovação do acordo das Lajes.<sup>19</sup>

Esta posição era secundada e defendida ainda com maior força pelo departamento de Defesa norte-americano. As divergências entre o sector africanista do departamento de Estado e o departamento de Defesa recuavam já às discussões da “Task Force on Portuguese Territories”. No relatório desta comissão, de 12 de Julho de 1961, o departamento de Defesa havia sido o responsável pela elaboração das considerações militares e tinha desde logo reconhecido a importância dos Açores como “a mais valiosa instalação que os Estados Unidos são autorizados a usar por uma potência estrangeira”. O departamento de Defesa nem sequer admitia a hipótese de os Estados Unidos deixarem de ter acesso aos Açores: “a perda dos Açores teria as mais graves consequências militares. Afectaria: o planeamento do SAC [Strategic Air Command], a mobilidade e tempo de reacção das forças estacionadas nos Estados Unidos continentais; os planos para o controlo naval do Atlântico... os planos de guerra existentes não poderiam ser levados a cabo se o acesso aos Açores fosse negado”.<sup>20</sup>

Finalmente, foi crucial o posicionamento do embaixador Burke Elbrick, que se manifestou sempre a favor da moderação da política africana dos Estados Unidos, tendo em conta a renegociação do acordo dos Açores. O seu memorando de 28 de Abril de 1962 é, neste sentido, bem claro acerca da sua posição. Elbrick entende que os Estados Unidos enfrentam um “dilema” (Açores ou Angola) nas suas relações com Portugal. No entanto, considera que nenhum dos objectivos fundamentais dos Estados Unidos (extensão do acordo dos Açores e autodeterminação para os territórios africanos) necessita de ser sacrificado, desde que, por um lado, se entenda que estes dois objectivos não devem ser prosseguidos em simultâneo, por outro, se dêem a Portugal algumas garantias objectivas de que os Estados Unidos não pretendem desmantelar o Estado português e de que a autodeterminação é algo que deve resultar da própria política portuguesa e não do cumprimento de qualquer resolução das Nações Unidas.<sup>21</sup> Por outro lado, Elbrick era, sem dúvida, o político norte-americano que melhor conhecia a realidade portuguesa e, por isso, continuou a revelar-se muito certo nas suas previsões. No final de Maio, por exemplo, já Elbrick chamava a atenção do departamento de Estado para a possibilidade de o acordo dos Açores não ser assinado em 1962: “o governo português pode informar-nos no final do ano que não é possível concluir as negociações em 1962 e que nós poderemos continuar [nos Açores] durante 1963 numa base temporária, aguardando a assinatura de um novo acordo. Recorde-se que Salazar recorreu a semelhante táctica em 1956”.<sup>22</sup>

Os chamados “africanistas”, agrupados sobretudo nos *bureaus* responsáveis pela definição da política africana da administração Kennedy, tinham uma opinião bastante diferente. Consideravam que os Estados Unidos deviam manter inalterável a sua posição, inaugurada com a administração Kennedy, de apoio à autodeterminação e à independência dos novos países africanos. Como tal, considerações de carácter estratégico (como os Açores) não se deviam sobrepor ao dever “ideológico” de apoiar a emancipação dos povos africanos e, simultaneamente, de evitar a penetração soviética em África.<sup>23</sup>

Como foi referido atrás, as teses deste grupo tinham sido adoptadas como política oficial da administração Kennedy em Julho de 1961. As recomendações produzidas pela “Task Force on Portuguese Territories” ganharam força de lei, por assim dizer, dando origem ao NSAM (National Security Action Memorandum) número 60. Esta política continuou a ser defendida no ano de 1962 e os seus princípios essenciais encontram-se expressos num sem-número de memorandos produzidos por estes departamentos.<sup>24</sup> Todos eles defendem a mesma tese: é impensável que a administração Kennedy altere a sua política africana devido à intransigência dos portugueses em relação aos Açores. A síntese do pensamento do Bureau of African Affairs foi feita na carta escrita por Mennen Williams a Alex Johnson, a 11 de Junho: “O Bureau of African Affairs considera fortemente, em qualquer caso, que a manutenção do princípio da integridade das nossas políticas a favor da autodeterminação e a favor dos passos necessários para se avançar em direcção à autodeterminação, deve ser reflectida em várias acções... [como] a manutenção da nossa política de controlo de armas e a manutenção da nossa posição pública na ONU e noutros locais”.<sup>25</sup>

Outro grande porta-voz da posição africanista foi Chester Bowles. O seu memorando de 4 de Junho, dirigido ao presidente Kennedy numa altura em que não desempenha já essas funções, era bem explícito: “pressões vindas de Lisboa, apoiadas vigorosamente por pressões vindas de dentro do nosso próprio país, estão já insistindo na alegada necessidade de uma posição ‘mais razoável’ por parte dos Estados Unidos em relação a África e em particular em relação à África portuguesa, como *quid pro quo* para uma renovação do acordo dos Açores”. Bowles discordava profundamente: “na minha opinião, seria impensável modificar uma política eficiente num continente chave para nos adaptarmos à visão do século XVIII do governo de Lisboa”. Bowles reconhecia que a perda dos Açores seria um “golpe extremamente sério na nossa capacidade de apoiar as nossas forças defensivas na Europa e as dos nossos aliados da NATO”. Os Estados Unidos deviam, pois, alterar o estatuto da base dos Açores, de uma instalação militar exclusivamente americana para uma “base da NATO, pela qual todos os membros da NATO são responsáveis”. Bowles concluía dizendo que os Estados Unidos não deviam permitir que Salazar usasse uma base “que é essencial para a nossa defesa e para a defesa dos seus aliados europeus” como um instrumento “para forçar o governo dos Estados Unidos a modificar uma política africana que tem gerado importantes dividendos para todo o mundo ocidental”.<sup>26</sup>

Como foi dito, o essencial deste debate situou-se nos primeiros seis meses de 1962, com constantes memorandos, textos, propostas e debates. Nos últimos dias de Maio e nos primeiros de Junho a administração norte-americana chegou a uma conclusão: a política europeia devia prevalecer sobre a africana. O debate “Açores ou Angola” terminava com o triunfo dos Açores.<sup>27</sup> De acordo com estes princípios, foram enviadas instruções ao embaixador em Lisboa no dia 15 de Junho de 1962. O departamento de Estado recomendava-lhe uma aproximação *low-key* antes da visita do secretário de Estado Dean Rusk a Lisboa, prevista para o final do mês. Elbrick devia de imediato propor ao ministro dos negócios estrangeiros que o acordo fosse renovado por um período de mais cinco anos. Não devia oferecer nada em troca,

mas sim “perguntar o que o governo português pensa”. Caso o governo português aludisse à questão africana, Elbrick devia contrapor que a base dos Açores “é uma matéria que afecta todo o sistema de defesa ocidental, e que deve ser discutida nos seus próprios méritos”.<sup>28</sup> O embaixador cumpriu as instruções e fez uma primeira diligência oficial junto do governo português a 18 de Junho de 1962, não tendo obtido qualquer resposta.

Do lado português, o governo também se preocupava em acertar agulhas e em definir qual a estratégia a seguir nas negociações. A posição, na sua essência, foi bem definida por Oliveira Salazar em Junho de 1962, aquando da visita de Dean Rusk a Lisboa. Disse Salazar que “pela base, se quiserem renovar o acordo, os americanos têm de pagar tudo quanto nos custa a guerra em África. Tudo. E há que encontrar um quadro político que torne possível um acordo”. Se não, “não haverá acordo, ou terá de ser outro governo português a assiná-lo”.<sup>29</sup> Esta posição de fundo tinha presidido à elaboração de um extenso relatório sobre a renovação do acordo da base das Lajes, por parte de uma “Comissão Encarregada de Estudar os Acordos Luso-Americanos sobre os Açores”, criada pelo ministro Franco Nogueira a 9 de Fevereiro de 1962. O relatório ficou concluído a 30 de Abril e foi prontamente enviado por Nogueira a Salazar. As recomendações da comissão não se afastavam do pensamento de Salazar, sugerindo que o governo usasse as negociações como meio de pressão para obter determinadas contrapartidas da parte dos Estados Unidos. O acordo dos Açores devia ser renovado uma vez que “parece-nos difícil isolarmo-nos mais ainda e prescindir... dos largos benefícios, em potencial militar, económico e político que um novo acordo nos poder trazer”. Entre os benefícios militares, a comissão apresentou uma extensa lista dos “tipos de material e seus valores globais, que haveria vantagem em obter, na contrapartida”; quanto aos benefícios económicos, o relatório chamava a atenção para “a vantagem de procurar obter também benefícios no campo económico do tipo dos que conseguiram os espanhóis... Sabe-se, por exemplo, que houve empréstimos da banca americana, por inspiração do governo, a juros módicos, prazos longos e até sem garantias”; por fim, a nível político, a comissão pedia “declarações públicas por parte de individualidade do governo americano... nas quais se mostrasse compreensão da nossa política no Ultramar”.<sup>30</sup>

Com o tempo, porém, o governo português colocou em segundo plano as exigências concretas a nível de financiamento ou de armamento, para se concentrar sobretudo em exigências de carácter político. Em causa estava, acima de tudo, o comportamento internacional dos Estados Unidos face a Portugal, questão que se vai tornar essencial para as negociações da base das Lajes. Ao governo português interessava, nomeadamente, que os Estados Unidos alterassem o seu posicionamento na Organização das Nações Unidas, onde, ao longo de 1961 e parte de 1962, quase sempre votaram a favor das resoluções que condenavam a política africana portuguesa. No fundo, Portugal queria, como referiu Elbrick no relatório de final de ano de 1961 acima citado, “alguma garantia que os Estados Unidos não agirão de modo a acelerar a liquidação do império português”. Publicamente Franco Nogueira também foi dando indicações sobre o tipo de *quid pro quo* que os portugueses exigiriam aos Estados Unidos para a renovação do acordo da base das Lajes nos



Açores. Fê-lo, por exemplo, a 27 de Abril, numa entrevista concedida a um jornalista sueco, afirmando que "Portugal, em troca de qualquer extensão do acordo sobre a base dos Açores, esperará dos Estados Unidos a garantia de uma atitude mais positiva em relação aos problemas portugueses e de apoio moral para os nossos interesses legítimos".<sup>31</sup>

Definidas as posições por parte de ambos os governos, o período duro de negociações iniciou-se a 18 de Junho, com a já referida diligência de Elbrick junto de Franco Nogueira. O embaixador entregou ao ministro uma simples nota solicitando a renovação do acordo sobre a base dos Açores. Elbrick comentou que Nogueira lhe pareceu de certo modo "surpreendido" com a aproximação.<sup>32</sup> Quanto a Salazar, a crer nas palavras de Franco Nogueira, "reage em privado: Portugal concedera o uso da base na presunção de que os Estados Unidos eram amigos e aliados: mas não se podia hoje estar seguro de que ainda fosse válida aquela presunção. De momento não é dada resposta formal".<sup>33</sup>

Para dar seguimento a esta iniciativa, o secretário de Estado Dean Rusk deslocou-se a Lisboa no final do mês de Junho, encontrando-se com Franco Nogueira e com Oliveira Salazar. Nas conversas tidas, Rusk mostrou-se conciliador e procurou eliminar o mais possível os diversos pontos de atrito entre os dois países. A questão dos Açores não foi abordada directamente, preferindo Dean Rusk assegurar ao governo português que os Estados Unidos entendiam que "a presença de Portugal em África é indispensável" e "que é da maior importância a continuação da influência portuguesa em África". Os responsáveis portugueses não se mostraram de todo impressionados com estas declarações. Nogueira, por exemplo, respondeu que esta afirmação "não nos aparece corroborada por sucessivos passos da política americana". Concordou, porém, com duas iniciativas propostas por Rusk, tendentes a desbloquear as relações entre os dois países: elaborar uma espécie de listagem dos pontos de discordância que o governo português encontrava em relação à política americana e explorar a possibilidade de criar a figura de um relator internacional para Angola no quadro da ONU. No fim das conversações, Rusk afirmou a Nogueira que se deslocava em seguida para os Açores, onde iria visitar a base "com redobrado interesse... se por acaso você não tem qualquer objecção!". Nogueira respondeu que "até ao dia 31 de Dezembro de 1962 não há objecção".<sup>34</sup> A imprensa portuguesa, comentando a visita de Dean Rusk, afirmou significativamente que as autoridades portuguesas decidiram não começar negociações sobre os Açores até ver como os Estados Unidos vão votar na próxima sessão das Nações Unidas.<sup>35</sup>

Nova aproximação por parte dos Estados Unidos à questão dos Açores é feita no mês seguinte, quando o embaixador Elbrick se encontra com Franco Nogueira e lhe pede a listagem dos principais problemas nas relações entre Portugal e os Estados Unidos, que havia sido prometida por Nogueira. O ministro prometeu elaborar essa lista em breve, embora só a viesse a entregar a 16 de Agosto, dias depois de os Estados Unidos terem, pela primeira vez desde Março de 1961, votado contra uma resolução das Nações Unidas relativa à política colonial portuguesa. A 13 de Agosto, em conferência de imprensa, Franco Nogueira comentara o estado das negociações entre os Estados Unidos e Portugal referentes à base das Lajes, informando que estava ainda a ser elaborada "a lista de questões políticas específicas que ele

havia anunciado... que iria ser preparada pelos dois países para servir como agenda de trabalho para futuras conversações bilaterais". Comentando as declarações de Nogueira, Elbrick afirmou que "apesar de se recusar a especular sobre se o voto dos Estados Unidos a 10 de Agosto era um resultado directo das conversações Rusk-Salazar e se marcou uma mudança nas relações entre os Estados Unidos e Portugal", Nogueira estava obviamente "agradado" com o resultado.<sup>36</sup>

A lista de problemas e queixas que o governo português apresentou era um documento extenso, abrangendo quase todas as áreas das relações bilaterais luso-americanas. Portugal criticava, entre outros pontos, a política americana seguida nas Nações Unidas, as declarações públicas de dirigentes norte-americanos sobre a política de Portugal em África, as restrições colocadas à venda de armamento para Portugal, os contactos da administração norte-americana e de instituições privadas como o American Committee on Africa com as organizações nacionalistas angolanas. O último ponto da extensa lista referia-se à eventual renovação do Acordo das Lajes. Para espanto e desagrado das autoridades americanas, o governo português manifestou o seu desejo de, em futuras conversações com os americanos, seguir a ordem da lista e não encetar as negociações sobre os Açores antes de serem esclarecidos os restantes problemas.<sup>37</sup>

Um mês depois, as conversações entre os dois governos não tinham conhecido avanços significativos. Em conferência de imprensa de 14 de Setembro, Franco Nogueira foi bastante cauteloso, limitando-se a referir que "segundo o método sugerido e proposto pelo sr. Dean Rusk durante a visita que fez a Lisboa, da parte americana e da parte portuguesa procedeu-se à colheita dos necessários elementos e dados para se estabelecer com clareza... quais os problemas existentes entre os dois países e que deveriam, para interesse recíproco, ser objecto de conversas e de negociações". Nogueira acrescentou que "essa fase já terminou, já se encontra concluída, e que estão em curso conversações bilaterais entre os Estados Unidos da América e Portugal para a resolução de problemas que são de interesse recíproco para os dois países".<sup>38</sup>

O progressivo arrastamento das negociações obrigou a que, nos meses de Setembro e de Outubro, a administração norte-americana redefinissem a sua estratégia em relação a Portugal. As cedências face à intransigência portuguesa eram inevitáveis e encontram-se bem expressas em novas instruções enviadas ao embaixador americano em Lisboa. Burke Elbrick devia de novo fazer uma aproximação a Franco Nogueira e entregar-lhe uma importante *aide-memoire* onde a administração Kennedy explicita a sua política. A *aide-memoire* não podia ser mais clara no seu parágrafo inicial: "o governo dos Estados Unidos está convencido que existe um vasto e importante papel para Portugal desempenhar em África. O governo não quer ver Portugal forçado a sair dos seus territórios africanos e não está a tentar substituir a influência portuguesa em África pela sua própria ou pela de qualquer outro país. Pelo contrário, nós estamos cientes de que se Portugal for expulso dos seus territórios africanos, uma situação de violência, caos e sofrimento humano deverá suceder-se, da qual apenas o bloco comunista lucrá".<sup>39</sup>

A *aide-memoire* só seria entregue a Franco Nogueira a 14 de Novembro. No entanto, para além das novas garantias políticas que os Estados Unidos vinham agora

dar aos portugueses, a aproximação americana a Portugal fez-se através de um conjunto de outras acções a que o governo português atribuiu grande significado. Desde logo, a mudança de atitude dos Estados Unidos na Organização das Nações Unidas foi fundamental para alterar a intransigência do governo português. Foi já aqui referido o posicionamento dos Estados Unidos em Agosto, ao votar pela primeira vez contra uma resolução da chamada Comissão dos 17, condenando a política colonial portuguesa em Moçambique. Em Setembro os Estados Unidos voltam a opôr-se a uma resolução da mesma Comissão, desta vez relativa a Angola. Outra atitude que “caiu bem” aos olhos do governo português foi a adoptada pela administração americana, impossibilitando a projectada visita de Henrique Galvão aos Estados Unidos, para ser ouvido pela ONU.<sup>40</sup> Finalmente, foi importante, no sentido da aproximação entre Portugal e os Estados Unidos no âmbito da ONU, o desenvolvimento da ideia proposta em Junho por Dean Rusk da criação da figura do “relator internacional” da ONU para os territórios de Angola e Moçambique.<sup>41</sup>

Outra área fundamental para o governo português era a das declarações públicas de responsáveis políticos norte-americanos sobre Portugal. Apesar das resistências por parte de Mennen Williams e de Adlai Stevenson, o departamento de Estado acabou por conseguir impor moderação e prudência em todas as tomadas públicas de posição relativas à política colonial portuguesa. Não podia ser mais explícito um memorando de Dean Rusk de Setembro de 1962. Rusk considera que durante as negociações que se avizinham “será extremamente importante que todos sejamos cuidadosos com o que dizemos ou fazemos” uma vez que isso pode afectar a atitude do governo português. Assim, pede a todos directa ou indirectamente envolvidos nesta questão que o ajudem a “concluir esta tarefa, se ela de facto o pode ser.” O secretário de Estado norte americano determina que “durante este período, declarações sobre os problemas com Portugal sejam conferidas pelo departamento de Estado”.<sup>42</sup>

Ao mesmo tempo, os Estados Unidos, que em 1961 haviam proibido o desvio de armas fornecidas ao abrigo da NATO para os territórios africanos bem como a venda de equipamento militar para futura utilização em África, haviam começado a ser menos rigorosos no controlo que fazia desta situação. A 8 de Junho de 1962 o governo Português solicitara oficialmente diverso equipamento militar aos Estados Unidos: veículos de infantaria, camiões anfíbios, detonadores, jipes, etc. O departamento de Estado consultou primeiramente a embaixada em Lisboa acerca da possibilidade de algum deste equipamento poder vir a ser utilizado em África.<sup>43</sup> A 29 de Junho, um novo telegrama do departamento de Estado informa a embaixada que os departamentos de Estado e da Defesa tinham aprovado a venda de todo o equipamento requisitado por Portugal, excepto os veículos anfíbios. O governo norte-americano limitara-se a expressar os seus desejos que “verificações futuras incluam... estimativa da probabilidade de que os itens agora vendidos sejam usados por forças portuguesas da NATO em área da NATO... apercebemo-nos da impossibilidade de a embaixada dar garantia categórica de que o equipamento não será desviado para o ultramar e estamos dispostos a tomar a nossa decisão com base na vossa declaração da probabilidade de os itens serem para uso da NATO”.<sup>44</sup>

O governo norte-americano alterou também a sua posição no que dizia respeito aos contactos com os movimentos nacionalistas angolanos, nomeadamente a UPA. Ao longo de 1961 Holden Roberto tinha sido frequentemente recebido no departamento de Estado e na delegação norte-americana nas Nações Unidas. Em Maio de 1962, Dean Rusk admitira mesmo que os Estados Unidos haviam entregue algum dinheiro a Roberto em troca de determinadas informações, embora confidenciase a um incrédulo Franco Nogueira que essa quantia não chegaria nem para comprar uma arma automática.<sup>45</sup> Em Outubro de 1962, porém, uma directiva do departamento de Estado, transmitida para Lisboa e para outros postos diplomáticos, determinou que Holden Roberto não fosse recebido pela delegação americana na ONU nem pelo departamento de Estado. Em instruções enviadas para Lisboa, Dean Rusk indica a Elbrick que, se Franco Nogueira levantar a questão dos contactos entre o governo americano e a UPA, o embaixador deve responder que “num esforço de acomodação com o governo de Portugal, nós estamos preparados para não receber Roberto” quer nas Nações Unidas quer no departamento de Estado.<sup>46</sup>

Por fim, refiram-se as contribuições financeiras dos Estados Unidos. Neste campo é de destacar o extraordinário empréstimo de 55 milhões de dólares, mais 12 milhões para juros de capital, concedido pelo americano Banco Export-Import, tendo em vista o financiamento da exportação de equipamento e serviços da US Steel para a construção da ponte sobre o Tejo. O gigantesco empréstimo deveria ser pago por Portugal em vinte anos, a começar em 1967. Impressionante também era o apoio militar concedido pelos Estados Unidos, ao abrigo do acordo de segurança e assistência mútua assinado em 1951. Portugal deveria receber durante o ano fiscal de 1962, 12, 5 milhões de dólares para despesas militares, desde pagamento a pessoal civil e militar, até à construção de infra-estruturas da NATO. Para além desta soma, o departamento de Defesa havia programado desembolsar mais 8 milhões de dólares com Portugal, durante o ano fiscal de 1962.<sup>47</sup> Ainda neste campo, saliente-se que, em Outubro de 1962, a força aérea norte-americana recomendou a renovação do contrato de utilização das oficinas militares em Alverca para o ano de 1963, evocando explicitamente a “susceptibilidade” das negociações dos Açores.<sup>48</sup>

Esta aproximação entre os dois países viria, porém, a conhecer um grande avanço devido a um factor extrínseco às suas relações bilaterais: a crise dos mísseis de Cuba em Outubro de 1962. Curiosamente, quando eclodiu a crise, Franco Nogueira encontrava-se em Washington para mais conversações sobre os Açores. O ministro encontrou-se sucessivamente com Dean Rusk, com o presidente Kennedy e com vários oficiais da administração norte-americana.<sup>49</sup> As conversas, que inicialmente deviam abordar a questão dos Açores, incidiram sobre o momento de crise mundial que se atravessava. Mas os dois assuntos acabaram por se interligar. Os Estados Unidos pediram a Portugal, neste momento de crise mundial, uma declaração de solidariedade e de disponibilidade da base dos Açores. Franco Nogueira manifesta fortes reservas: “há dois anos que Portugal vive em crise permanente; os aliados não ergueram um dedo para o ajudar; alguns haviam, pelo contrário, semeado obstáculos com declarada hostilidade”.<sup>50</sup> Portugal, porém, acabará por aceder, alguns dias depois, a que tal solidariedade fosse manifestada exclusivamente no quadro da NATO.<sup>51</sup> Ao avaliar o significado global do episódio, Franco Nogueira

considera a crise de Cuba como um momento decisivo no processo de renovação do acordo dos Açores: “Inesperadamente, e parecendo remota, a crise de Cuba constitui o dobrar de uma esquina nas relações bilaterais luso-americanas... no pavor de perder o uso da base dos Açores, o departamento de Defesa impõe, com pressões crescentes, a moderação e até o parcial abandono das políticas radicais da Casa Branca e do departamento de Estado”.<sup>52</sup>

Franco Nogueira não se encontrava longe da verdade. Apesar de a mudança de estratégia por parte dos Estados Unidos ter sido definida ainda antes da crise de Cuba (mais propriamente seis dias antes) foi só depois de esta se encontrar ultrapassada que, a 14 de Novembro, a supracitada *aide-memoire* foi entregue ao governo português.<sup>53</sup> As conversações entre Elbrick e Nogueira tornam-se então mais frequentes, embora o governo português continuasse a adiar qualquer decisão definitiva sobre os Açores, provavelmente aguardando os debates e votações agendados para o mês de Dezembro na ONU. Quanto aos Estados Unidos, pretendiam agora, tão-somente, a garantia de que as suas tropas poderiam permanecer nas Lajes enquanto as negociações continuassem, uma vez que já não lhes parecia possível que estas se encontrassem concluídas no final de 1962.

Só a 11 de Dezembro os Estados Unidos receberam algumas garantias mais sérias no que respeita à possibilidade de continuação das tropas americanas nas Lajes enquanto as negociações não fossem concluídas. Neste dia Elbrick pediu a Nogueira “certezas imediatas” sobre o assunto, tendo este respondido que tais certezas só poderiam ser fornecidas depois do próximo encontro com Dean Rusk em Paris, aquando da reunião ministerial dos países da NATO.<sup>54</sup> Note-se, porém, que a Assembleia Geral das Nações Unidas se encontrava reunida e agendada estava a discussão de várias resoluções sobre a política ultramarina portuguesa. Ora, neste mesmo dia 11, George Ball, secretário de Estado em exercício, enviou instruções claras para os representantes americanos na ONU votarem contra a resolução exigindo que Portugal reconhecesse imediatamente o direito à autodeterminação dos povos sob a sua administração.<sup>55</sup> Essas instruções são tornadas públicas numa reunião efectuada em Nova Iorque nesse mesmo dia e na qual estão presentes membros de todas as delegações de países da NATO. Para além disso, os Estados Unidos procuram mesmo pressionar os restantes membros da aliança atlântica a votarem contra a resolução em agenda. Depois, quando a resolução é levada à votação na chamada quarta comissão das Nações Unidas, os Estados Unidos votam contra. Provavelmente com conhecimento de todos estes desenvolvimentos, Franco Nogueira telefonou para a embaixada americana em Lisboa, nessa mesma noite, assegurando ao embaixador “que o governo de Portugal concordaria com uma extensão do acordo existente sobre a base, durante o período necessário à conclusão da presente série de negociações”.<sup>56</sup>

Nos dias seguintes os Estados Unidos trabalharam activamente na ONU no sentido de garantirem os votos dos países da NATO contra a resolução aprovada pela quarta comissão e que seria agora submetida à apreciação do plenário.<sup>57</sup> A 14 de Dezembro, os Estados Unidos votam de novo contra a resolução. A primeira página do *Diário de Notícias* do dia 16 é bem significativa da associação que Portugal fazia entre o posicionamento público dos Estados Unidos na ONU e as negociações

sobre os Açores. Por um lado, incluía uma chamada especial de atenção para o discurso do embaixador de Portugal na ONU, acusando esta instituição de usar processos ilegais, e para o facto de sete países, incluindo os Estados Unidos, se manterem “ao lado de Portugal” na votação da ONU. Por outro lado, dava destaque paralelo à notícia de que se verificaram “certos progressos nas conversações sobre a utilização da base dos Açores”.<sup>58</sup>

Depois, a 17 de Dezembro, ocorreu nova votação na Assembleia Geral das Nações Unidas. A moção aprovada recomendava que “todos os países e povos coloniais tenham acesso à independência sem demora”. Desta vez, a resolução foi aprovada sem oposição, embora Portugal se tenha recusado a participar na votação. Mas, como afirmou o *Diário de Notícias*, os Estados Unidos “depois de uma luta de dois dias com a República da Guiné conseguiram eliminar dois parágrafos da moção, em que se pedia o estabelecimento de uma data limite para o termo do domínio colonial”.<sup>59</sup> No dia seguinte, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou uma nova resolução condenando a política portuguesa em África. Desta vez os Estados Unidos voltaram a votar contra a resolução que condenava “o extermínio em massa da população autóctone de Angola e outras medidas severas de repressão que as autoridades coloniais portuguesas tomam actualmente contra o povo de Angola”, que pedia “a todos os estados membros que recusem a Portugal qualquer apoio ou qualquer assistência que esse país pudesse usar para fins de repressão contra o povo de Angola, em particular que ponham termo ao aprovisionamento de Portugal em armas” e que solicitava do Conselho de Segurança “as medidas apropriadas, inclusive a adopção de sanções, para obter que Portugal se conforme com a presente resolução e com as resoluções anteriores da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança”.<sup>60</sup>

Na discussão da resolução o representante dos Estados Unidos, Jonathan Bingham, usou da palavra, declarando “que o seu país apoia todos os movimentos que levem à independência, mas que votará contra a moção por não concordar com os parágrafos relativos às sanções contra Portugal e ao embargo no fornecimento de armas”. Anunciou também que “uma vez, concluída a votação do texto em debate, apresentaria, em nome dos Estados Unidos, nova moção sobre Angola”. Coube, porém, ao senador americano Albert Gore apresentar à Assembleia Geral da ONU a moção a que Jonathan Bingham se referira. Tratava-se da proposta do relator internacional para Angola e Moçambique que, no entanto, acabou por ser retirada pelos próprios americanos uma vez que não contava com apoio suficiente para ser aprovada.<sup>61</sup>

As votações nas Nações Unidas e o posicionamento dos Estados Unidos haviam sido cruciais para desbloquear as negociações dos Açores e para o governo português aceder à continuação das tropas norte-americanas nas Lajes. Para desgosto dos “africanistas”, a administração americana decidira que os Açores eram o elemento fulcral das relações com Portugal e, por conseguinte, tinha alterado a sua política, não só na ONU, mas também em muitas outras áreas reclamadas pelos portugueses. O governo português, por seu turno, decidira autorizar a permanência das tropas americanas nos Açores, ciente de que teria sempre mais a lucrar com esta situação, não só em termos militares e financeiros, mas sobretudo como meio

de pressão para moderar o posicionamento internacional dos Estados Unidos face à política colonial portuguesa.

Embora no dia 28 de Dezembro o embaixador Elbrick reclamasse por não ter ainda recebido da parte de Franco Nogueira nenhuma garantia por escrito de que as tropas americanas poderiam permanecer nas Lajes enquanto as negociações continuassem, tal garantia acabou por ser entregue a 31 de Dezembro de 1962.<sup>62</sup> Nem mais nem menos do que no preciso dia em que expirava o acordo assinado em 1957. Neste mesmo dia Elbrick enviava o seu relatório de fim de ano para Washington. O tom era francamente mais optimista do que há um ano atrás. Elbrick considerava que o governo português se encontrava agora “muito mais favorável aos Estados Unidos” do que no ano transacto. As negociações com Nogueira permitiram ao governo português exprimir os seus motivos de queixa e as “circunstâncias” permitiram aos Estados Unidos agir na ONU mais de acordo com os desejos de Portugal, fazendo com que este país se sentisse menos isolado do que anteriormente. Em relação aos Açores, Elbrick via agora a possibilidade de renovar o acordo das Lajes com “optimismo cauteloso”. O melhoramento das relações bilaterais tornou mais fácil para Portugal possibilitar a presença continuada dos americanos nos Açores, embora seja de esperar uma continuada pressão por parte de Portugal para a obtenção dos objectivos políticos do governo português.<sup>63</sup>

Burke Elbrick era, uma vez mais, extraordinariamente perspicaz. A solução encontrada pelo governo português ia, sem dúvida, no sentido de obter as máximas contrapartidas dos Estados Unidos. A melhor maneira seria a não renovação do acordo das Lajes, a manutenção de negociações permanentes, a autorização aos americanos para permanecerem enquanto as negociações continuassem e a opção de declarar as negociações por terminadas sempre que o governo americano “pisasse o risco” e voltasse às políticas de 1961. Por isso, as negociações para a renovação do acordo das Lajes não ficariam concluídas nem em 1962 nem nos oito anos seguintes. Seria preciso esperar até 1971 para novo acordo ser assinado pelos dois governos. O Estado Novo soube, portanto, utilizar a base dos Açores e a sua importância para os Estados Unidos com o intuito de moderar o posicionamento deste país em relação aos territórios coloniais portugueses e às guerras que entretanto eclodiram em todos eles. Neste sentido, os Açores passaram a funcionar como uma autêntica espada de Dâmocles, pronta a abater-se sobre os responsáveis norte-americanos se estes ultrapassassem o risco do que Salazar julgava aceitável.

## Notas

- 1 Para o período inicial da guerra fria (até 1948) veja-se o estudo de António José Telo, *Os Açores e o Controlo do Atlântico*, Lisboa, Edições Asa, 1993.
- 2 Note-se que este artigo constitui uma abordagem preliminar ao problema das relações luso-americanas no período entre 1961 e 1968, que é o tema da tese de doutoramento que o autor prepara na Universidade de Wisconsin, Madison,

- nos Estados Unidos da América, sob a orientação de Thomas J. McCormick. O autor deseja agradecer os apoios recebidos da Comissão Fulbright, da Fundação Ciência e Tecnologia e da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento.
- 3 Cf. Douglas Wheeler, " 'Estado Presente de Tranquilidade' posto em causa: Portugal observado e analisado no contexto internacional de 1958-59", in Iva Delgado, Carlos Pacheco e Telmo Faria (orgs.), *Humberto Delgado: As Eleições de 58*, Lisboa, Vega, 1998, pp. 448-471.
  - 4 Sobre a política africana de John F. Kennedy os trabalhos mais interessantes são Richard D. Mahoney, *JFK Ordeal in Africa*, Nova Iorque, 1983; e Thomas J. Noer, *Cold War and Black Liberation: The United States and White Rule in Africa, 1948-1968*, Columbia, 1985. No entanto, fundamental para compreender a nova política dos Estados Unidos em África é um relatório de 160 páginas produzido em Fevereiro de 1961 por uma das *task force* nomeadas por Kennedy para definição da sua política externa. Um resumo desse relatório encontra-se no *Foreign Report* publicado pelo The Economist Newspaper Limited, em Londres, intitulado "An African Policy for Kennedy". Ver Arquivo Histórico Diplomático (doravante referido por AHD), PEA Conf., maço 15.
  - 5 Os melhores testemunhos para compreender os princípios norteadores da política externa portuguesa no início dos anos 60 são os deixados por Alberto Franco Nogueira, que assumiu a pasta dos Negócios Estrangeiros em Maio de 1961. Ver nomeadamente o volume V da sua biografia de Oliveira Salazar, *Salazar. Vol. V: A Resistência (1958-1964)*, Livraria Civilização Editora, 1984, e os seus *Diálogos Interditos: Parte Primeira (1961-1962-1963)*, Lisboa, Editorial Intervenção, 1979.
  - 6 Franco Nogueira, *Salazar. Vol. V: A Resistência (1958-1964)*, p. 372. O relato da conversa enviado por Elbrick para o State Department encontra-se publicado em *Foreign Relations of the United States* (doravante referido por FRUS), 1961-1963, volume XIII, p. 915.
  - 7 National Archives and Records Administration, Department of State Central Decimal Files (doravante referido por NARA, DSCDF) 1960-63, caixa 1260, 611. 53/12-3061.
  - 8 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1260, 611. 53/12-3061.
  - 9 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1260, 753. 00 (w)/1-1962.
  - 10 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1260, 753. 00 (w)/2-962.
  - 11 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1818, 753b. 56311/2-562.
  - 12 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1260, 753b. 56311/2-662.
  - 13 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1815, 753. 00 (w)/4-1362.
  - 14 *Public Papers of the Presidents of the United States, John F. Kennedy, 1962*, Washington, 1963, p. 63.
  - 15 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1816, 753. 022/7-1361.
  - 16 FRUS, 1961-1963, vol. XIII, pp. 901-902.
  - 17 A expressão é de Douglas Brinkley, *Dean Acheson: The Cold War Years, 1953-1971*, New Haven, 1992, p. 310.
  - 18 David McLellan and David Acheson (org.), *Among Friends: Personal Letters of Dean Acheson*, New York, 1980, pp. 225-228.
  - 19 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1818, 753b. 56311/ 4-2762.



- 20 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1816, 753. 022/7-1361.
- 21 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1260, 611. 53/4-2862.
- 22 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1260, 611. 537/5-2962.
- 23 A visão de Franco Nogueira acerca deste grupo: “Perante a política africana de Portugal, manifestavam áspera hostilidade, e recomendavam medidas drásticas, encarando todos os problemas com o primarismo dos simples e dos inexperientes, ou com a rudeza, a insensibilidade e a arrogância dos que sabem ter a força do seu lado e olham as coisas a curto prazo. Desse grupo, e como intervenientes nas coisas portuguesas, são de destacar: John Galbraith (economista, autor de *The Affluent Society*), McGeorge Bundy (do Conselho de Segurança Nacional), Arthur Schlesinger (sociólogo e historiador), Wayne Fredericks (conselheiro de Kennedy, em especial para a política de África), Mennen Williams, Chester Bowles (membro influente do Partido Democrático), Theodore Sorensen (que elaborava os discursos de Kennedy).” Cf. Franco Nogueira, *Salazar. Vol. V: A Resistência (1958-1964)*, pp. 289-290.
- 24 Particularmente expressivos são dois memorandos de Olcott H. Deming, do Bureau of East African Affairs, enviados a Mennen Williams: o de 2 de Fevereiro, “Future of Angola: US policy seeks to avoid another congo crisis”, em NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1260, 611. 53/2-262 e o de 7 de Fevereiro, “Portuguese african problem and possible AF initiatives”, NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1815, 753. 022/2-762. Também importantes sob este ponto de vista são os memorandos “Africa, Portugal and the Azores: A New Approach”, NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1816, 753. 022/4-2062, “Relation of a ‘new approach to Portugal’ to the Azores base negotiations”, NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1817, 753b. 56311/4-2062 e “Some problems and opportunities in base negotiations with the Portuguese”, NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1818, 753b. 56311/4-2062.
- 25 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1260, 611. 537/6-1162.
- 26 FRUS, 1961-1963, vol. XIII, pp. 930-931.
- 27 Os documentos essenciais desta decisão são os memorandos trocados entre o presidente John F. Kennedy e o secretário de Estado Dean Rusk a 23 de Maio, em FRUS, 1961-1963, vol. XIII, pp. 928-929 e a 12 de Junho, em FRUS, 1961-1963, vol. XIII, pp. 931-936.
- 28 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1260, 611. 537/6-1562.
- 29 As palavras de Oliveira Salazar são reproduzidas por Franco Nogueira, *Salazar. Vol. V: A Resistência (1958-1964)*, p. 416.
- 30 Arquivo Oliveira Salazar (doravante referido por AOS), CO/NE-30, pasta 4.
- 31 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1815, 753. 00 (w)/4-2762.
- 32 FRUS, 1961-1963, vol. XIII, pp. 933
- 33 Franco Nogueira, *Salazar. Vol. V: A Resistência (1958-1964)*, p. 413.
- 34 As conversas tidas entre Franco Nogueira e Dean Rusk aquando da visita deste último a Lisboa, estão registadas em Franco Nogueira, *Diálogos Interditos. Parte Primeira (1961-1962-1963)*, Lisboa, Editorial Intervenção, 1979, pp. 123-151. Um memorando da conversa entre Rusk e Salazar pode encontrar-se em FRUS, 1961-1963, vol. XIII, pp. 936-941.
- 35 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1260, 611. 537/6-3062.

- 36 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1815, 753. 00 (w) /8-1862.
- 37 A lista encontra-se em AHD, MNE-SE, PAA, maço 288 e também em NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1260, 611. 53/8-1762.
- 38 *Diário de Notícias*, 15 de Setembro de 1962, p. 2.
- 39 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1814, 753. 00/10-1862
- 40 O episódio vem descrito em Franco Nogueira, *Salazar. Vol. V: A Resistência (1958-1964)*, p. 401 e pode também ser acompanhado na documentação existente nos National Archives, nomeadamente NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1814.
- 41 A proposta apresentada em Dezembro acabaria por ser retirada pelos Estados Unidos em virtude da numerosa oposição do grupo dos países afro-asiáticos. Ver Franco Nogueira, *Salazar. Vol. V: A Resistência (1958-1964)*, pp. 428-429, FRUS, 1961-1963, vol. XIII, p. 941, e numerosos documentos em NARA, DSCDF 1960-63, caixas 1260, 1816 e 1823.
- 42 FRUS, 1961-1963, vol. XIII, pp. 945-946.
- 43 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1817, 753. 022/6-862.
- 44 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1817, 753. 46/6-1562.
- 45 NARA, DSCDF, 1960-63, caixa 1260, 611. 53/5-562.
- 46 NARA, DSCDF, 1960-63, caixa 1814, 753. 00/10-1862. Embora Nogueira se viesse a aperceber que, na prática, esta determinação não era seguida à risca, nomeadamente no que respeita aos contactos entre Holden Roberto e a delegação americana na ONU.
- 47 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1260, 753. 5/7-662
- 48 NARA, Department of State lot file 68D401, Grupo 5296, caixa 2.
- 49 Franco Nogueira, *Diálogos Interditos. Parte Primeira*, pp. 176-183 e FRUS, 1961-1963, vol. XIII, pp. 946-951.
- 50 Franco Nogueira, *Salazar. Vol. V: A Resistência (1958-1964)*, p. 434.
- 51 Salazar "concorda em que, nos Conselhos da NATO, Portugal declare a sua solidariedade com Washington." Cf. Franco Nogueira, *Salazar. Vol. V: A Resistência (1958-1964)*, p. 433. Ver ainda NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1814, 753. 00/10-2462.
- 52 Franco Nogueira, *Salazar. Vol. V: A Resistência (1958-1964)*, pp. 433-434.
- 53 O documento foi sujeito a várias emendas. A versão final encontra-se em NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1816, 753. 022/12-1062 e AHD, PAA, maço 288.
- 54 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1818, 611. 537/12-1162.
- 55 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1816, 753. 022/12-1062.
- 56 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1818, 611. 537/12-1362.
- 57 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1816, 753. 022/12-1462.
- 58 *Diário de Notícias*, 16 de Dezembro de 1962, p. 1.
- 59 *Diário de Notícias*, 18 de Dezembro de 1962, p. 5.
- 60 *Diário de Notícias*, 19 de Dezembro de 1962, p. 1.
- 61 *United States Participation in the United Nations: Report by the President to the Congress for the Year 1962*, pp. 61 e ss.
- 62 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1818, 611. 537/12-3162.
- 63 NARA, DSCDF 1960-63, caixa 1260, 611. 53/12-3162.