

ÍNDICE

ACRÓNIMOS E OUTRAS ABREVIATURAS.....	III
INTRODUÇÃO.....	5
1. PORTUGAL E A NATO: 1949 – 1961.....	12
1.1. UM BREVE QUADRO DOS ACONTECIMENTOS.....	12
1.2. <i>MODUS OPERANDI</i> DAS INSTITUIÇÕES CIVIS DENTRO DA NATO	26
2. O DEFLAGRAR DAS GUERRAS COLONIAIS E A ACÇÃO DIPLOMÁTICA NO SEIO DA NATO.....	29
2.1. A INDEPENDÊNCIA DO CONGO BELGA (1960) E AS SUAS REPERCUSSÕES NA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA.....	31
2.2. O IMPACTO DAS RESOLUÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS E O INÍCIO DA GUERRA COLONIAL.....	39
2.3. NOVOS PROTAGONISTAS NO PALÁCIO DAS NECESSIDADES E O ENDURECIMENTO DA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA.....	56
2.3.1 FRANCO NOGUEIRA E A CIMEIRA MINISTERIAL DE OSLO EM MAIO DE 1961.....	58
2.3.2. A QUESTÃO DO ARMAMENTO NATO.....	62
2.3.3. CONSEQUÊNCIAS DO DESVIO DO ARMAMENTO NAS ESTRUTURAS MILITARES DA NATO.....	71
2.4. A ADMINISTRAÇÃO KENNEDY (1961-1963): O MAIOR OBSTÁCULO À POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA.....	75
2.4.1. O PAPEL DA NATO NA POLÍTICA EXTERNA DA ADMINISTRAÇÃO KENNEDY	93
2.5. AS "DISSIDÊNCIAS" DOS ALIADOS E O CONCERTAR DE POSIÇÕES	98
2.6. O ANO DE 1962 E UMA NOVA ETAPA NAS RELAÇÕES ENTRE PORTUGAL E A NATO.....	109
2.6.1. A CONFIRMAÇÃO DO ISOLAMENTO DE PORTUGAL.....	110
2.6.2. O FUNDAMENTO DA MUDANÇA.....	116
2.7. A NORMALIDADE ANORMAL.....	127

3. O FALHANÇO DO MULTILATERALISMO DA NATO E O APOIO BILATERAL DOS ALIADOS	136
3.1. O APOIO DA FRANÇA E A SAÍDA DA ESTRUTURA MILITAR DA NATO EM 1966.....	146
3.2. O APOIO DA RFA	154
4. O APAZIGUAMENTO DA PRESSÃO NA NATO (1964-1968)	158
4.1. A ADMINISTRAÇÃO JOHNSON E O SUAVIZAR DE POSIÇÕES.....	158
4.2. O INÍCIO DA ESCALADA NO VIETNAME E A GUERRA COLONIAL NO SEIO DA ALIANÇA	168
4.3. O APARECIMENTO PÚBLICO DE POSIÇÕES INSANÁVEIS ENTRE OS ALIADOS.....	178
4.4. O DIA SEGUINTE	184
5. CONCLUSÕES.....	187
6. FONTES E BIBLIOGRAFIA.....	191

ACRÓNIMOS E OUTRAS ABREVIATURAS

- ACA – *American Committee on Africa* (Comité Americano para África)
- AHD – Arquivo Histórico-Diplomático
- AOS – Arquivo Oliveira Salazar
- CCA – Companhia de Caçadores Especiais
- CNS – Conselho Nacional de Segurança
- CO – Correspondência Oficial
- COE – Correspondência Oficial Extraordinária
- CONCP – Conferência das Organizações Nacionalistas das Colónias Portuguesas
- DRIL – Directório Revolucionário de Libertação Ibérica
- EMFA – Estado-Maior das Forças Armadas
- EUA – Estados Unidos da América
- FFAA – Forças Armadas
- FNLA – Frente Nacional de Libertação de Angola
- GRAE – Governo Revolucionário de Angola no Exílio
- IAN/TT – Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo
- IBERLANT – *Iberian Atlantic Command* ou Comando Ibérico do Atlântico
- JCS – *Joint Chiefs of Staff*
- MAAG – *Military Assistance Advisory Group*
- MAP – *Military Assistance Program* ou Programa de Assistência Militar
- MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros
- MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola
- NAC – *North Atlantic Council* ou Conselho do Atlântico Norte
- NATO – *North Atlantic Treaty Organization* ou Organização do Tratado do Atlântico Norte
- NE – Negócios Estrangeiros
- NSC – *National Security Council*
- OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PRO/FO – *Public Record Office/Foreign Office*

RFA – República Federal da Alemanha

SACEUR – *Supreme Allied Commander Europe*

SACLANT – *Supreme Allied Commander Atlantic*

SHAPE – *Supreme Headquarters, Allied Powers – Europe*

UNITA – União Nacional para a Independência Total de Angola

UPA – União das Populações de Angola

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

INTRODUÇÃO

O trabalho que aqui se apresenta é o resultado de um estudo sobre a actuação da diplomacia portuguesa no seio da Aliança Atlântica durante a década de sessenta do século XX, numa altura em que se procuravam os apoios necessários para a sobrevivência da política colonial do Estado Novo. Como se verá ao longo do estudo, a diplomacia portuguesa obteve relativo sucesso em algumas diligências realizadas no quadro de apoio multilateral da Aliança. Isto não quer dizer, contudo, que a NATO apoiasse integralmente a política colonial de Salazar. Segundo Costa Pinto, “a muralha protectora da Aliança no contexto da Guerra Fria diminuiu o isolamento internacional e permitiu um apoio militar importante.” Esta foi indubitavelmente a principal característica do apoio da Aliança a um aliado que era vituperado por alguns parceiros, designadamente pelos países nórdicos. A Dinamarca e a Noruega, bem como o Canadá e Holanda, foram os mais críticos da Ditadura portuguesa. Logo em 1961, “a Noruega bloqueou qualquer venda de armas a Portugal e daqui, como do Canadá, partiram alguns projectos de expulsão do país da própria NATO.”¹

Um dos argumentos de Portugal para justificar o apoio da NATO na defesa das colónias prendia-se com o possível uso das bases militares e portuárias da costa africana pela Aliança e subsequente defesa do Atlântico Sul, numa altura em que os soviéticos apoiavam os movimentos nacionalistas em África. O que estava em causa era a defesa do Ocidente e Portugal arvorava-se em paladino dessa defesa. Acontece que os americanos nunca depreenderam daí a necessidade de apoiarem Portugal. Nem mesmo o argumento dos pontos de apoio nessa área os seduziu, uma vez que prefeririam usar, caso fosse necessário fazê-lo, as bases militares de países recém-independentes em detrimento de países subjugados ao colonialismo. Esta posição era corroborada pelo representante americano no Comité dos 24 das Nações Unidas, donde provinham as resoluções condenatórias da política colonial de Salazar.² Vamos ver que a diplomacia portuguesa se esforça para

¹ PINTO, António Costa, *O Fim do Império. A Cena Internacional, a Guerra Colonial e a Descolonização, 1961-1975*, Lisboa, Livros Horizonte, 2001, pp. 14 e 30.

² Vd. COKER, Christopher, *NATO, the Warsaw Pact and Africa*, Londres, MacMillan, 1985, pp. 56.

dissuadir o sentido de voto dos parceiros atlânticos nas votações da ONU sobre a política colonial de Portugal. Os EUA e alguns aliados são insensíveis a tal pedido e pela primeira vez na história da NATO um aliado não obtém a solidariedade de outros parceiros.

Na Aliança Atlântica, Portugal procurou sempre fazer valer a solidariedade devida a um aliado que se encontrava num fogo cruzado em Nova Iorque e no terreno. A indignação portuguesa é maior quando nas votações da ONU se juntam ao bloco afro-asiático parceiros atlânticos. Portugal insiste *ad nauseam* no argumento da defesa do Ocidente e dos valores tradicionais da Europa numa altura em que os «ventos de mudança» tinham já virado uma página da história do continente africano.

Como preâmbulo a este estudo é apresentada uma resenha histórica do papel de Portugal na NATO desde a sua formação e das inovações produzidas nas Forças Armadas portuguesas por via dessa filiação. Um dos grandes ganhos do Estado Novo foi a modernização da estrutura militar do país em grande parte devido aos acordos dos Açores, firmados com os EUA, logo após a Segunda Guerra Mundial, e renovados após a entrada no Pacto. A Base das Lajes foi sempre o maior trunfo de Salazar para a obtenção de favores ou apoios. Por outro lado, os americanos foram sempre vistos de soslaio por Salazar. Atente-se, por exemplo, no caso da nacionalização do Canal do Suez, em 1956. Tanto a França como a Grã-Bretanha esperavam um apoio dos EUA, que não surgiu, e esta atitude americana apareceu aos olhos de Salazar como uma traição às potências europeias e à solidariedade atlântica. Em resultado disso, Portugal antecipou-se a um possível cenário de falta de apoio, reorganizando a estrutura militar de defesa das suas colónias. Como veremos mais adiante, Salazar joga a cartada africana, ignorando a posição americana, e o estalar da crise no Congo em 1960 confirma as piores expectativas do Estado Novo relativamente aos nacionalismos africanos. As relações luso-americanas pautaram-se sempre por uma desconfiança inata de Salazar. Com o início das revoltas nacionalistas em Angola e a oposição de Kennedy à política colonial do Estado Novo, o quadro político do aliado anacrónico altera-se por completo.

O *corpus* deste estudo pode ser dividido em três partes essenciais. Na primeira, temos a actuação diplomática na NATO durante a vigência da administração Kennedy e respectivas consequências de uma oposição frontal dos EUA aos princípios coloniais do Estado Novo. Esta oposição americana juntava-se à dos países nórdicos dentro da Aliança.

Antes de entrarmos nas minudências diplomáticas para a angariação dos apoios ao Estado Novo e retaliações a uma oposição no seio da Aliança, é apresentado um subcapítulo que nos mostra a reacção portuguesa à independência do Congo, em 1960. Podemos dizer que os argumentos arregaçados do Estado Novo sobre a preservação das colónias e do *status quo* dos europeus no continente africano tiveram o seu fundamento nos acontecimentos que rodearam a independência da antiga colónia belga. A decisão da concessão da independência ao Congo, em 1960, fez soar em Portugal um alarme: a avalanche das independências poderia suplantar as colónias lusas e, para evitar tal acontecimento, tornava-se necessário prevenir. Salazar reorganizou militar e politicamente as colónias nos finais dos anos cinquenta, com maior incidência após os confrontos no Congo no rescaldo da independência. A razão pela qual é feita uma sùmula dos acontecimentos no Congo prende-se com o pedido belga feito à NATO para a deslocação temporária de armamento a fim de se pacificar o conflito. Também Portugal, um ano após este pedido, solicitou à Aliança a desvinculação de material militar com o intuito de reprimir as revoltas nacionalistas em Angola. Foi, portanto, a primeira grande ajuda da organização às guerras coloniais.

Quem não estava pelos ajustes era a administração Kennedy. O presidente americano foi um feroz opositor da política colonial de Salazar. A sua oposição foi sempre criticada pelos representantes portugueses na NATO que pediam mais solidariedade de um aliado numa altura em que na ONU o bloco soviético arregimentava grande parte do apoio aos nacionalistas africanos. Os EUA ripostam, procurando concitar entre os chefes nacionalistas africanos algum capital político. Isso acontece com a UPA de Holden Roberto. Portugal via nesta atitude um claro sinal de divergência e desalinho de um parceiro atlântico. Nunca o deixou de mostrar nas Sessões do Conselho do Atlântico.

As linhas de acção política de Kennedy baseavam-se nas recomendações de um relatório produzido por um Grupo de Trabalho (*Task Force*), encarregado de estudar a política portuguesa em África e de delinear opções políticas, entregue em Julho de 1961. Uma dessas recomendações dizia directamente respeito a Portugal e à NATO: a administração norte-americana não devia manifestar ostensivamente a sua oposição à política colonial de Portugal sob pena de este não renovar os Acordos dos Açores ou até retirar-se da Aliança, deixando-a vulnerável aos ataques soviéticos na Europa, uma vez que

as Lajes funcionavam como placa giratória de todo o dispositivo militar americano e, por conseguinte, influenciavam todos os planos de defesa da Europa. Pese embora a pressão americana, Salazar mantém o aliado em sentido com a possível não renovação dos Acordos dos Açores. É por esta altura que no Departamento de Estado ganham ascendente político aqueles que defendiam uma maior concentração nos assuntos europeus e da NATO (os europeístas) em detrimento dos africanistas, que viam no continente africano uma nova oportunidade histórica para alterar a relação de forças naquele continente, num contexto de Guerra Fria.

Na segunda parte do trabalho, relevamos o falhanço do multilateralismo da Aliança e subsequente apoio bilateral de aliados, mormente a França e a RFA. Estes dois países foram na primeira fase da guerra colonial os principais auxílios de Salazar. Mais tarde, Portugal contou também com os EUA, já com Johnson no poder, e com a Grã-Bretanha: “a guerra colonial gozaria (...) de uma neutralidade colaborante dos principais aliados de Portugal (EUA, França, Grã-Bretanha e República Federal da Alemanha), parceiros centrais da Aliança Atlântica.”³ Estamos em crer que o apoio bilateral se concretiza após o falhanço de uma plataforma de apoio multilateral da Aliança, deixando caminho livre para a instituição de acordos bilaterais com aqueles países desejosos de cimentar uma posição política na Europa. A França é o caso mais paradigmático. De Gaulle nunca escondeu o desejo de supremacia gaulesa na Europa em detrimento dos americanos e tudo fez para alcançar esse desígnio. Salazar era visto como o líder europeu que ainda acreditava no poder extracontinental de uma Europa que estava sendo ultrapassada. Apesar de a França ter abdicado da Argélia, o general nada fez para aconselhar Salazar a ir pelo mesmo caminho com as colónias portuguesas. Esse silêncio fundava-se no desejo de não macular um aliado atlântico, escudando-se no argumento de que isso eram assuntos internos de Portugal.

De Gaulle não consegue a dita supremacia na Europa e em consequência retira a França do comando militar da organização em 1966, permanecendo contudo como membro político da Aliança. Para Portugal, este episódio revelou-se positivo. Lisboa recebeu a sede do Comando Ibérico do Atlântico (IBERLANT), em Fevereiro de 1967. A instituição deste novo comando chegou quando as relações no seio da Aliança estavam na sua fase mais fria e distante. A importância que é dada a um aliado que se vinha alheando dos comandos

³ PINTO, António Costa, *Op. Cit.*, pp. 13.

militares da Aliança em favor da sua concepção militar de defesa do país não é de todo descabida. Esta foi uma jogada política da NATO, motivada decerto pelo abandono da França, que fez Portugal regressar ao convívio dos comandos militares da Aliança, além de que era uma prova política da convivência atlântica para com as guerras coloniais. Como afirma António Telo, “Portugal aceita que não existe uma visão comum sobre o carácter das guerras de África e aceita que a NATO não as considera como uma ameaça própria.”⁴

O apoio da RFA foi sempre um apoio paradoxal. Por um lado, os acordos comerciais com Portugal indiciavam o desejo de a Alemanha se impor na Europa como uma economia forte (vivia-se a década do “milagre económico”), mas por outro não queria ver o seu nome alinhado com um país colonial condenado nos areópagos internacionais, pois era prejudicial para as relações comerciais com os países africanos recém-independentes, também eles saídos do jugo colonial. As relações luso-alemãs eram, portanto, pautadas pelo cuidado teutónico em não beliscar um estatuto que se pretendia alcançar.

A última parte do trabalho centra-se nas relações atlânticas já no período da administração Johnson (1964-68). Johnson permitiu que Portugal recuperasse da oposição feroz lançada pelo seu antecessor. Podemos dizer que “a política da administração Johnson relativamente às colónias africanas de Portugal tinha subjacente as preocupações estratégicas dos Açores e do papel de Portugal na NATO.”⁵ Como tal, as preocupações humanistas de Kennedy jamais entraram nas contas da política externa de Johnson. Relativamente à questão das colónias portuguesas, a administração Johnson vai justificar a sua actuação diplomática em “razões de segurança nacional”. A política externa americana vai “evitar pôr em perigo o uso da Base das Lajes”, cuja renovação do acordo se encontrava suspensa pelo governo português, mas com o direito de preferência para os americanos.⁶

O Vietname foi a pedra no sapato da administração Johnson e a grande causa para o apaziguamento da pressão sobre Portugal. A escalada americana no Sudeste Asiático desviou as atenções no seio da Aliança. Os problemas coloniais de Portugal eram remetidos para segundo plano, diluindo-se com o passar do tempo. Entre os aliados, discutia-se a

⁴ TELO, António José, “Portugal e a OTAN: 1949-1976”, pp. 100, In AAVV., *Portugal e os 50 Anos da Aliança Atlântica 1949-1999*, Lisboa, Ministério da Defesa Nacional, 1999.

⁵ DICKSON, David A., “US Foreign Policy Towards Southern and Central Africa: The Kennedy and Johnson Years”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. XXIII, nº 2, Spring 1993, Center for the Study of the Presidency, pp. 308.

⁶ DICKSON, David A., *Idem*, pp. 307.

concentração de forças americanas num continente que pouco dizia aos restantes parceiros. De Gaulle é a voz do inconformismo, criticando os EUA de se esquecerem da Europa. Era preocupação notória entre os aliados, Portugal incluído, a crescente mobilização militar para uma zona do globo distante dos verdadeiros interesses. Aqui era a lógica americana de a Guerra Fria ter uma dimensão global e o comunismo ter de ser travado em qualquer lugar, enquanto que para os restantes aliados aquela só se fazia sentir devido à ameaça militar da URSS. Rusk acusava os franceses de complicarem tudo e “admitia a crise do Pacto”. Segundo ele, os aliados não queriam ocupar-se dos problemas reais no mundo.” A diplomacia portuguesa aproveitava este argumento para lembrar que aquilo que os americanos faziam na Ásia era o mesmo que os portugueses faziam em África: a defesa do Ocidente e o combate contra o comunismo internacional.⁷

Depois da agitação provocada pela saída da França da estrutura militar da NATO, os aliados já pouco verberavam a política colonial de Salazar, sob pena de fragilizar ainda mais a Aliança. Estamos em crer que o esforço de oposição a Portugal que alguns aliados fizeram no início da década de sessenta se foi esvaindo com a noção de que uma Aliança fragmentada e fragilizada por desalinhos internos só beneficiaria a URSS. Não podemos dizer que foi uma vitória da diplomacia portuguesa *tout court*, mas a insistência produziu bons resultados para o Estado Novo que assim conseguiu aguentar as guerras em África até ao derrube do regime, em Abril de 1974.

Uma última nota. Optámos por referir ao de leve o caso da invasão de Goa e por deixar de fora a actuação diplomática portuguesa relativamente às restantes colónias (Macau e Timor).

*

* *

Esta tese não estaria terminada se não fizesse uma referência especial a todos aqueles que, directa ou indirectamente, estiveram envolvidos na realização da mesma. Sem

⁷ NOGUEIRA, Franco, *Diálogos Interditos. A Política Externa Portuguesa e a Guerra de África*, Vol. 2, Braga, Intervenção, 1979, pp. 205.

qualquer ordem instituída, quero agradecer ao Professor Luís Nuno Rodrigues, que com a sua paciência e sapiência soube orientar-me nos meandros da História das Relações Internacionais. A ele dedico a citação do poeta americano, Theodore Roethke, “I learn by going where I have to go” – É caminhando que aprendo o rumo do meu caminho. Agradeço-lhe também a cedência dos documentos americanos aqui citados na tese, cuja utilidade poderá ser comprovada pelos leitores. A responsabilidade por qualquer falha no trabalho é obviamente minha. Endereço também o meu agradecimento à excelente equipa do Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros liderada pela Dra. Isabel Fevereiro que me soube auxiliar nas pesquisas e foi um estímulo constante pela simpatia com que recebem os visitantes. Uma palavra também de agradecimento ao Pedro Faria, pela cedência de alguns documentos do Foreign Office. Na impossibilidade de agradecer individualmente aos meus amigos pela confiança que em mim depositaram e ajudaram a cimentar, quero deixar um sinal de apreço especial ao Dr. António Gomes Mota, que desde a primeira hora acompanhou este trabalho e cujos comentários foram preciosos para o resultado final. O apoio da família também foi preponderante e fundamental em todos os aspectos. *And last but not least*, este trabalho é dedicado às duas pessoas que mais merecem o reconhecimento: o meu pai e a minha mãe. Continuo a pensar que eles mereciam muito melhor. Quem vem em último, está sempre em primeiro lugar no coração. Obrigado, Rita.

1. PORTUGAL E A NATO: 1949 – 1961

1.1. UM BREVE QUADRO DOS ACONTECIMENTOS

Antes da assinatura do Pacto do Atlântico, a 4 de Abril de 1949, a política externa portuguesa assentava em três pilares essenciais, a saber: a defesa do Império Português, visto como essencial para a subsistência do regime e da independência nacional, bem como um desígnio divino secular de missão pelo mundo;⁸ a unidade peninsular apoiada no Pacto Ibérico, que visava garantir a existência do regime português defendendo tanto quanto possível o regime de Franco; e a secular Aliança Luso-Britânica, a mais antiga aliança europeia consignada no Tratado de Windsor de 1373. Para Salazar, a emergência de uma nova ordem mundial pós-Segunda Guerra sediada em Washington era encarada com desconfiança, apesar de Portugal ter integrado a segunda vaga do plano Marshall e ter estabelecido os acordos dos Açores de 1946 e 1948 com os EUA.

Quando Portugal é formalmente convidado a aderir ao Pacto, grande parte da filosofia de acção da NATO já estava definida. Era caso para dizer que “chegámos no último comboio”⁹, mas chegámos, para utilizar as palavras do Embaixador Pedro Teotónio Pereira. O convite a Portugal tem apenas uma função: garantir o controlo dos Açores por parte do Ocidente no quadro de defesa do Atlântico Norte e Sul da Europa. Foram levantadas algumas reservas pela França e Holanda, uma vez que Portugal era um regime autoritário e tinha sido excluído da reorganização da nova ordem internacional pós-Segunda Guerra. Relembre-se que Portugal não esteve em São Francisco, a 26 de Junho de 1945, na assinatura da Carta das Nações Unidas, o que mostra como o regime era ostracizado no plano mundial. Apesar de ter tido uma “neutralidade colaborante” durante a Segunda Guerra e de ser o aliado mais antigo da Grã-Bretanha, Portugal era um regime autoritário,

⁸ São célebres as palavras de Oliveira Salazar: “Nós cremos que há raças, decadentes ou atrasadas, como se queira, em relação às quais perfilhámos o dever de chamá-las à civilização – trabalho de formação humana a desempenhar humanamente.” Apud. PINTO, António Costa, *O Fim do Império. A Cena Internacional, a Guerra Colonial e a Descolonização, 1961-1975*, Lisboa, Livros Horizonte, 2001, pp. 16.

⁹ OLIVEIRA, Pedro Aires, «Nota Prévia aos Documentos: a Adesão de Portugal à NATO (1948-1949) e Documentos», in *Política Internacional*, n.º 19, Volume 3, 1999, pp. 161.

assumidamente antidemocrático, e nunca escondeu publicamente a sua admiração pelos regimes que então foram derrotados pelas forças aliadas. Todavia, os Estados Unidos da América compreenderam o carácter político e defensivo da NATO que devia subsistir face a um avanço comunista do Leste. Para concretizar esse objectivo, necessitava de todos aqueles países que fossem úteis num contexto de geopolítica. A questão da entrada de um regime não-democrático é secundarizada pelo seu papel na defesa da Europa. Além de que ninguém duvida que Portugal é um acérrimo defensor dos valores ocidentais e que se oporá sempre a qualquer avanço comunista. Por outro lado, Salazar vê no convite feito a Portugal uma forma de pressão sobre o rumo da política externa portuguesa.¹⁰

Durante as negociações para a adesão, Salazar procura integrar na área de defesa o Atlântico Sul, tendo em vista designadamente os portos de Angola e o arquipélago de Cabo Verde, relevando a importância estratégica da base da Ilha do Sal na defesa do Ocidente, garantindo desse modo a defesa das possessões europeias em África. Mas a proposta portuguesa para a inclusão das colónias africanas na zona de aplicação do Tratado foi recusada durante as negociações.¹¹ O que subjazia nesta tentativa era a defesa do Império em África e os europeus e norte-americanos não estavam dispostos a patrociná-la. Como se verá, o Estado Novo estava ainda numa perspectiva que há muito tinha sido ultrapassada pelos parceiros europeus.¹²

São questões de ordem geopolítica e geoestratégica que ditam o convite à adesão de Portugal. O plano de defesa da NATO para a Europa “assentava então em dois pilares fundamentais: o primeiro, no continente americano, a retaguarda (...); o segundo, no continente europeu, linha da frente e defesa imediata (...).”¹³ Os Açores funcionariam como rampa de lançamento para a defesa da Europa face a um ataque soviético. Como se vê, a Europa só tinha a ganhar ao aceitar Portugal num clube de países democráticos, cujo objectivo primordial era comum – a defesa do avanço comunista na Europa.

A emergência de uma nova potência mundial no pós-guerra leva Salazar a duvidar das

¹⁰ Cf. TEIXEIRA, Nuno Severiano, “Da Neutralidade ao Alinhamento: Portugal na Fundação do Pacto do Atlântico”, in *Análise Social*, Vol. XXVIII (120), 1993 (1º).

¹¹ Cf. PINTO, António Costa, *Op. Cit.*, pp. 14/15.

¹² “Choosing to rule its colonies on the basis of coercion, Lisbon tried to win support for its contention that NATO’s southern flank could well be turned if the Soviet Union were ever to gain access to the vast strategic area stretching from the Azores to Cape Verde with its airfield on Sal and from Guinea to Angola with the natural harbours along its 1800 km coastline.” In COKER, Christopher, “The Western Alliance and Africa 1949-81”, *Africa Affairs*, Vol. 81, nº 324 (Jul., 1982), pp. 324.

¹³ TEIXEIRA, Nuno Severiano, *Idem*, pp. 64.

intenções americanas na defesa da Europa. Ficou famoso o comentário do ditador português a um alto funcionário britânico, David Eccles, que sintetiza bem a posição de Salazar face aos EUA – um país que não é iluminado por Deus, mas pela lâmpada eléctrica.¹⁴ As razões para tanto descrédito e descrença podem resumir-se nos seguintes pontos: primeiro, o tradicional anticolonialismo americano ameaça directamente um dos vectores da política externa – a defesa do Império; segundo, o sistema de mercado livre e liberal defendido pelos americanos contrariavam a economia centralizada e fechada sobre si mesma; terceiro, a onda das democratizações e do parlamentarismo democrático eram vistos por Salazar com alguma relutância, para não dizer aversão. É essencialmente por estas razões que Salazar recebe de pé atrás o convite para fazer parte de um grupo de países em tudo diferentes de Portugal.¹⁵ A sua relutância em fazer parte do Pacto tinha origem nas seguintes questões: a referência ao artigo 73 da Carta das Nações Unidas contida na Resolução do Tratado do Atlântico Norte era contrária à política do Estado Novo; a supranacionalidade do Pacto que poderia pôr em causa a autonomia de decisão da base das Lajes nos Açores; a exclusão da Espanha e a fragilidade da Unidade Ibérica que, como já referi, constituía uma trave-mestra do regime português. Por último, a duração excessiva (vinte anos, considerava Salazar, era demasiado tempo...) para a vigência do Tratado.¹⁶ É um dilema que se coloca a Salazar: ou Portugal participa na nova ordem internacional encabeçada pelos EUA, e revoga alguns princípios políticos constituintes da filosofia do Estado Novo, para combater o avanço do comunismo na Europa, ou atém-se a uma memória revivalista de uma aliança em decrescendo de poder e de uma união ibérica sem lugar numa nova ordem mundial, que tinha no eixo Europa-África um terceiro pólo do sistema internacional.

Nas palavras do historiador António Telo, a “participação portuguesa na NATO é um ‘mal necessário’, mas que não vai alterar os conceitos de defesa existentes, pelo que se

¹⁴ Apud TELO, António José, “Portugal, os EUA e a NATO”, in RODRIGUES, Luís Nuno (Coord.), *Regimes e Império: As Relações Luso-Americanas no Século XX*, Lisboa, FLAD/IPRI, 2006, pp. 83.

¹⁵ O primeiro documento oficial diplomático em que se dá conta do desejo de se constituir uma plataforma de defesa mútua entre os EUA, Canadá e países signatários do Tratado de Bruxelas e se ventila a hipótese de Portugal entrar é um Pró-Memória da Embaixada do Reino Unido, de 6 de Outubro de 1948. A 25 e 26 de Outubro de 1948, o Conselho Consultivo das Potências do Tratado de Bruxelas anuncia o princípio de acordo para a criação de uma organização de defesa do Ocidente. Este Pró-Memória pode ser consultado em OLIVEIRA, Pedro Aires, *Op. Cit.*, pp. 121-122.

¹⁶ TEIXEIRA, Nuno Severiano, “Portugal e a NATO: 1949-1989”, in *Análise Social*, Vol. XXX (133), 1995, pp. 806.

mantém a prioridade à Península e ao império.”¹⁷ São visíveis os pedidos insistentes de Portugal para a entrada de Espanha na NATO, por forma a não quebrar a unidade peninsular que rege a política externa portuguesa. Aliás, uma das exigências de Salazar aquando da negociação para a adesão à NATO foi não deixar a Espanha de fora da defesa da Europa Ocidental. Não obstante os esforços portugueses, as linhas de acção da política externa portuguesa passaram a girar no eixo Lisboa-Londres-Washington, deixando para trás a Espanha de Franco. A diplomacia portuguesa continuou sempre a pugnar pela entrada de Espanha na Aliança. Há até um episódio caricato de Caeiro da Matta aquando da assinatura do Pacto em Washington. O ministro de Salazar pergunta ao auditório se não era já tempo de pensar na entrada de Espanha num quadro de defesa da Europa. Todos os presentes ficaram incrédulos com a questão descontextualizada levantada por Caeiro da Matta.¹⁸ Tudo isso revelava afinal a “descontextualização” da entrada de Portugal no grupo de países democráticos do Ocidente.

As consequências da entrada de Portugal no Pacto podem ver-se por dois prismas: do ponto de vista externo, Portugal reforça a sua posição peninsular e torna-se deste modo o interlocutor privilegiado no relacionamento extrapeninsular. E assiste a uma alteração das relações bilaterais, principalmente com os EUA, que decorreriam a um nível multilateral da NATO. Este ponto é o que fundamenta a posição americana e a pressão exercida nos países europeus renitentes à entrada de Portugal. António Telo sustentou que “a formação da NATO marca o começo de uma nova fase nas relações entre Portugal e os EUA.” Ao nível multilateral de negociações, a Base das Lajes, nos Açores, seria mais facilmente cedida por Portugal em tempo de paz – recorde-se que a posição inicial de Salazar antes de 1949 era a de não ceder bases militares em tempos de paz aos americanos. “O enquadramento multilateral dado pelo Tratado permite superar o impasse político a que se tinha chegado e obter contrapartidas efectivas pelo uso das bases dos Açores.”¹⁹ Em suma, Portugal vê reconhecida a aceitação internacional do seu regime antidemocrático, autoritário, colonialista e defensor de valores já proscritos pela nova ordem internacional que então se erigia.

¹⁷ TELO, António José, *Portugal e a NATO: o Reencontro da Tradição Atlântica*, Lisboa, Edições Cosmos, 1996, pp. 89.

¹⁸ Vd. TELO, António José, *Idem*.

¹⁹ TELO, António José, “Portugal, os EUA e a NATO”, in RODRIGUES, Luís Nuno (Coord.), *Regimes e Império: As Relações Luso-Americanas no Século XX*, Lisboa, FLAD/IPRI, 2006, pp. 62.

Do ponto de vista interno, verificou-se uma clara divisão da oposição salazarista. Por um lado, os comunistas rejeitavam firmemente a adesão e reiteravam um seguimento da política de Moscovo. Por outro lado, a oposição democrática mostrava um certo contentamento, ainda que ténue, pela referência à Carta das Nações Unidas e às democracias. Há a salientar também a modernização profissional e o reequipamento militar das Forças Armadas por força da entrada num grupo de defesa da Europa Ocidental. Em consequência disso, forma-se toda uma nova geração de militares a que se convencionou chamar “Geração NATO” que irá funcionar como um detonador de novas mentalidades nos comandos militares. É indubitavelmente a principal consequência da entrada de Portugal na NATO. Esta “mudou por completo a política de defesa portuguesa, alinhou o país no sistema ocidental” e “foi o mais importante momento na introdução das novas tecnologias no pós-guerra.”²⁰

As duas consequências imediatas da entrada de Portugal na NATO verificam-se nos acordos assinados com os EUA em 1951. Em Janeiro, assinou-se o acordo de “Auxílio Mútuo para a Defesa de Portugal e Estados Unidos da América” e em Setembro do mesmo ano assinou-se o “Acordo de Defesa entre Portugal e os Estados Unidos”. Em síntese, o acordo de Janeiro de 51 era referente ao “Military Assistance Program” (MAP), no qual ficou acertado que os EUA prestariam assistência de todo o tipo em função da política de defesa dos respectivos governos, como se pode ler no Artigo 1º, parágrafo 1: “Esta assistência será destinada tanto a promover uma defesa integrada da área do Atlântico Norte como a facilitar a aplicação ou estar de acordo com os planos de defesa aprovados por cada Governo, de harmonia com o artigo 9º do Tratado do Atlântico Norte (...) e ficará sujeita a todos os termos condições e cláusulas da vigência dessa lei.”²¹ A questão da defesa do Império colonial fica em aberto. A leitura do supracitado artigo é ambígua. Não se especifica quais os limites dessa política de defesa de cada governo. Todavia, o Governo português salvaguarda qualquer possibilidade de contradição da sua política de defesa e o acordo estabelecido. Isso pode ler-se num anexo secreto, onde se lê que “apesar de o consentimento do Governo americano ser, em princípio, necessário para qualquer

²⁰ TELO, António José, “Portugal e a NATO: dos Pirenéus a Angola”, in *Análise Social*, Vol. XXX (134), 1995 (5º), 951.

²¹ Vd. *Acordo de Auxílio Mútuo para a Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1953, p. 4.

transferência de armamento fornecido para a defesa do território metropolitano de Portugal, não existe dúvida de que este consentimento surgiria prontamente para uma transferência de armamento, que numa emergência pudesse ser necessária, do território português metropolitano para qualquer território colonial português.”²² Fica-se esclarecido quanto à conviência e anuência dos americanos na utilização de material facultado no âmbito da NATO em defesa do império português.

O acordo de Setembro de 1951, que é comum designar-se por “Acordo dos Açores”, inscreve-se na política de defesa americana, na qual ficam salvaguardadas as condições de utilização da base das Lajes durante um período de cinco anos e a prossecução do apoio militar americano. Uma palavra quanto à importância dos Açores. Neste acordo fica patente a importância e razão pela qual Portugal fora convidado para o Pacto: os Açores desempenhariam, em caso de guerra, um papel preponderante em caso do avanço comunista na Europa se verificasse. As ilhas portuguesas, que “funcionariam como um trampolim para projectar poder para três continentes”, eram “um elemento importante para os planos da ofensiva aérea estratégica que estavam no centro da política de defesa” da NATO.²³

Sem embargo da importância destes acordos assinados por via da integração portuguesa na NATO, já antes os EUA tinham canalizado “a primeira ajuda militar para Portugal.” Esta ajuda era “coordenada pelo MAAG (Military Assistance Advisory Group)” que canalizava as ajudas militares “para as unidades que considerava mais importantes.”²⁴

Os acordos de 1951 são fundamentais para a reestruturação das Forças Armadas (FFAA) portuguesas no âmbito da NATO. Assiste-se durante a década de cinquenta a uma “revolução serena” nas FFAA, como lhe chamou António Telo. É o início de uma alteração completa das mentalidades dos quadros militares que irão desencadear uma “revolução.” Nada ficará como dantes. As estadias dos militares portugueses em cursos no estrangeiro promoveram uma alteração completa na organização militar e puseram-nos a par das novas estratégias e novos desafios que o mundo apresentava. É esta abertura de espírito que irá “contagiar” a sociedade portuguesa, amorfa e cinzenta. António Telo defende mesmo que a

²² Anexo secreto citado por RODRIGUES, Luís Nuno, *Kennedy-Salazar: A Crise de uma Aliança. As Relações Luso-Americanas entre 1961 e 1963*, Lisboa, Editorial Notícias, 2002, pp. 25.

²³ TELO, António José, *Portugal e a NATO: o Reencontro da Tradição Atlântica*, Lisboa, Edições Cosmos, 1996, pp. 131.

²⁴ *Ibidem*, pp. 65.

década de 1950 e a “revolução serena” são o início do movimento da bola de neve que vai derrubar o regime em 1974. “A NATO mudou por completo a política de defesa portuguesa, alinhou o país no sistema ocidental, foi o mais importante momento na introdução das novas tecnologias no pós-guerra e, com isso, desencadeou um processo de bola de neve que levou Portugal para a sociedade pós-industrial e para o fim do Estado Novo, embora muitos anos depois.”²⁵

A esta geração de oficiais, que implementaram novas técnicas trazidas dos estágios NATO e alteraram a mentalidade militar ainda apensa a uma lógica pré-Segunda Guerra, convencionou-se chamar “Geração NATO”. “As técnicas” destes militares vão levar a uma “reorganização, um imenso esforço de formação no país”, e conseqüentemente a uma “alteração de métodos e mentalidades”, cujo efeito acelera a evolução da sociedade em geral.²⁶ Aquele que melhor traduziu na prática esta ideia foi Humberto Delgado, em 1958. Delgado e a sua candidatura presidencial provocaram no regime a sua primeira grande brecha. Foi graças a uma mudança de mentalidade provocada pela inovação e pensamento estratégico da Aliança, de alguém que servira o regime em anos pretéritos, que se pode dizer que a NATO contribuiu para a queda do regime autoritário, anos mais tarde. Delgado fora um formando na NATO e regressado dos EUA cedo se dispôs a pugnar por uma mudança de mentalidades das chefias militares. Foi o choque entre a nova maneira de ver o mundo e a manutenção do *status quo* português que cingiu as posições. Dum lado, aqueles que viam nesta mudança de mentalidades uma forma de implementar a democracia em Portugal – não esquecendo também mais tarde o golpe falhado de Botelho Moniz, em Abril de 1961, também protagonizado por elementos militares influenciados pelos estágios NATO –, e doutro lado, aqueles que se mantinham fiéis ao regime instituído num tempo anterior à Segunda Grande Guerra.

É esta facção das Forças Armadas que vence e que apoia Salazar na sua política ultramarina. A oportunidade histórica de Portugal compreender as evoluções futuras do mundo fora obliterada, em 1961. A decisão em manter o Império, ignorando deliberadamente os «ventos de mudança» que sopraram nas ex-colónias das potências europeias, fundamenta-se em dois aspectos: “o comunismo e o enfraquecimento e “cerco”

²⁵ TELO, António José, “Portugal e a NATO: dos Pirenéus a Angola”, in *Análise Social*, Vol. XXX (134), 1995 (5º), 951.

²⁶ *Ibidem*, p. 952.

do Ocidente”. Num quadro bipolar, Salazar não compreende a decisão das potências europeias, Inglaterra, França e Bélgica, em conceder a autodeterminação às suas colónias. Era como se as estivessem a entregar deliberadamente ao comunismo.

A segunda metade da década de 1950 marca também uma viragem na política de defesa de Portugal. A causa para tal foi a crise do Suez em 1956 e o dealbar dos movimentos nacionalistas pan-africanos e árabes.²⁷ Esta crise tem como orientação ideológica os princípios emanados da Conferência de Bandung, realizada em 1955, na Indonésia, e é considerada pelos historiadores como “o motor de arranque para as modificações profundas e irreversíveis da própria estrutura da sociedade internacional.”²⁸ Essa Conferência serviu para se ouvirem “os povos mudos do mundo”, na expressão do presidente indonésio Sukarno. É em Bandung que nasce a expressão “terceiro mundo” e é a ideologia terceiro-mundista que confere aos nacionalismos um peso que até então não tinha e não era tido em conta pelas grandes potências. A conquista das independências seria feita através dos movimentos nacionalistas. Este mote fundava-se no objectivo comum traçado após a Conferência: havia “uma necessidade de afirmação da independência, dado que esta representava uma tomada de consciência dos povos da Ásia quanto ao seu valor e ainda o reconhecimento da necessidade de uma solidariedade activa com os povos de África.”²⁹ Ou seja, o impulso dos nacionalismos árabes e asiáticos devia estender-se ao continente africano, uma vez que era aí que se encontravam as últimas colónias europeias. O colonialismo é discutido à luz da Carta das Nações Unidas – a que a Conferência tinha aderido plenamente –, argumentando-se que a exploração de povos por estrangeiros constituía uma negação dos direitos humanos elementares e contrária à Carta.

As figuras mais emblemáticas desta convergência ideológica são três: o Marechal Tito, que se recusa a alinhar com o Bloco de Leste, resultando daí um não-alinhamento; o Coronel Gamal Nasser, que concebe o “neutralismo positivo” na perspectiva de obter o máximo de vantagens diplomáticas dos dois blocos; e Pândita Nehru, que se destacava pela defesa intransigente das independências de todas as colónias. Bandung confirmou-se como

²⁷ Para uma resenha dos acontecimentos e impacto em Portugal Vd. MARTINS, Fernando, «'É evidentemente muito embaraçoso tomar posição'. Portugal e a crise do Suez de 1956», in *Relações Internacionais*, nº 12, Dezembro 2006, pp. 99-118.

²⁸ GARCIA, Francisco Proença, *Análise Global de uma Guerra. Moçambique 1964-1974*, Prefácio, Lisboa, 2003, pp. 54.

²⁹ GARCIA, Francisco Proença, *Idem*, pp. 55.

o fiel da balança dos poderes dos EUA e URSS e a sua importância histórica revela-se no processo das independências que varre África em finais da década de 50, princípios da de sessenta.

Quando em 1956 o presidente do Egipto Gamal Nasser nacionaliza o Canal do Suez, construído no século XIX pelos britânicos e pelos franceses, estabelecendo assim uma importante rota comercial oriunda da Índia, e instiga a um nacionalismo árabe na região, a Grã-Bretanha e a França envidam esforços para tentar recuperar o Canal. Os EUA não apoiam directamente os seus parceiros NATO para não comprometerem a sua influência no Médio Oriente. Um apoio a estes aliados poderia ser visto como um acto hostil numa região que estava já a ser prospectada pela URSS.³⁰ Os americanos procuram não acicatar o nacionalismo árabe e, num contexto de equilíbrio de poderes num mundo bipolar, optam pela reserva e apoiam a resolução da ONU para o envio de uma força para aquela zona. Por esta altura, a URSS andava pela Hungria a impor a sua política. Para Portugal, que nunca percebeu bem a lógica da política externa norte-americana num mundo bipolar, a recusa do apoio aos aliados NATO revela uma fraqueza perante os nacionalismos que se iriam propalar pela África. Isto é, os americanos desejavam reforçar a Aliança Atlântica para defesa dos valores ocidentais na Europa, mas por outro lado não mostravam qualquer apoio quando interesses de aliados eram postos em causa. Este acontecimento foi seguido com grande preocupação por Salazar e “pela primeira vez surge uma clivagem grave entre os EUA e a Europa Ocidental e entre os principais aliados da NATO;” Subsequentemente, “os EUA condenam a política da Europa Ocidental em África.” É sentido pelo Estado Novo que a atitude americana em consolidar “o regime de Nasser vai acelerar os movimentos autonomistas em todo o continente africano.”³¹

A França e a Alemanha Ocidental, desejosas de cimentar o seu poderio na Europa, vêem no acontecimento do Suez uma oportunidade de se demarcar da potência americana. Tudo isto acontece num mundo que se extrema cada vez mais. A Europa, pela mão da França e Alemanha, tenta construir uma alternativa viável aos EUA. Portugal, com a sua desconfiança primária em relação aos americanos, vê nesta oportunidade uma hipótese

³⁰ A URSS tinha já fornecido armamento ao governo de Nasser. No auge da Guerra Fria, esta situação aparecia aos olhos dos americanos como uma intromissão demasiado grave para qualquer veleidade.

³¹ TELO, António José, “As Guerras de África e a Mudança nos Apoios Internacionais de Portugal”, in *Revista de História das Ideias*, Vol. 16 (1994), pp. 356.

clara de fazer valer a sua posição. A defesa do seu Império seria bem aceite pela França, também uma potência imperial e com interesses em África. Até ao início da guerra colonial e posteriormente, a França e a Alemanha Ocidental vão ser os apoios europeus da política salazarista. Esse apoio é significativo no arranque da guerra, quando estes países europeus vendem armamento a Portugal para ser usado em África, sabendo que os EUA embargaram a venda de armas a Portugal. Mais uma vez se joga aqui uma relação de força e de domínio – os franceses desejosos de aumentarem o seu poder e influência, bem como a Alemanha, que só em 1955 é plenamente aceite nos organismos internacionais. Como refere António Telo, “será para estes dois países que (...) a atenção de Portugal se vira, procurando aí uma alternativa ao apoio que os EUA e a Inglaterra lhe retiram.”³² É por esta razão que se verifica uma «inversão das alianças» ao nível da política externa portuguesa. A RFA e a França procuravam nesta altura cimentar a sua influência na Europa, mesmo que para isso o fizessem às custas da falta de apoio político dos EUA a um aliado europeu que se vira renegado nos primeiros anos da guerra colonial.³³

Já no final da década de cinquenta, quer a política externa quer a política de defesa do Estado Novo são alteradas face a uma possível intromissão das ideias dos nacionalistas africanos nas possessões ultramarinas. Salazar pressente que o acontecimento do Suez em 1956 e as ambiguidades americanas em defesa dos valores ocidentais podem constituir um mau exemplo para o futuro. Por isso mesmo, Portugal previne-se e opta por reforçar militarmente as suas colónias, deixando um pouco à margem os compromissos NATO. A crise do Suez serviu para o governo português compreender o poder emergente dos nacionalismos pan-africanos e o impacto que teve a nível mundial a Conferência de Bandung. Entre 1956 e 1958, “não obstante parecerem de imobilismo, foram [anos] de reflexão sobre a reorganização militar do Exército Português, tida como absolutamente necessária face à total ineficiência a que chegara,” bem como foram tempos de hesitação e confronto.³⁴ Aqueles oficiais atraídos pela lógica da estratégia NATO vão-se ver confrontados no seio das Forças Armadas com as facções mais conservadoras. Esse

³² TELO, António José, *Idem*, pp. 361.

³³ Para uma melhor compreensão das relações entre Portugal-RFA e Portugal-França, no início da década de 60, vide respectivamente FONSECA, Ana Mónica, “Dez anos de Relações Luso-Alemãs 1958-1968”, in *Relações Internacionais*, nº 11, Setembro 2006, pp. 47-60, e MARCOS, Daniel, “Portugal e a França na Década de 1960. A Questão Colonial e o Apoio Internacional”, in *Idem*, pp. 31-45.

³⁴ NUNES, António Lopes Pires, *Angola 1961 – Da Baixa do Cassange a Nambuangongo*, Lisboa, Prefácio, 2005, pp. 41.

confrontos punham de um lado aqueles que defendiam uma maior aproximação à NATO e consequente defesa da Europa e do outro aqueles que pugnavam por um maior reforço da defesa do Ultramar, secundarizando os compromissos da Aliança. Ou seja, quando chegou o momento de se reorganizar as Forças Armadas, tomando como detonador a Crise do Suez, entrechocaram-se as posições dos oficiais que se distinguiam pela diferença de mentalidades. É Salazar que dirime esta contenda e desfaz a hesitação, numa reunião do Conselho Superior de Defesa Nacional, em 1959. “A política de defesa muda oficialmente em 1959, quando o Conselho Superior de Defesa aprova um documento subscrito por Salazar e por Botelho Moniz, onde se afirma que futuramente a prioridade no campo da defesa vai para África”.³⁵

E o que fazer com os compromissos NATO? Salazar compreende que não pode virar as costas aos parceiros euro-atlânticos, quer fosse por uma questão de sobrevivência do próprio regime, quer fosse por um possível apoio futuro na defesa das colónias em caso de ataque externo, e dessa forma determina que “não se devem assumir novos compromissos” com a NATO e “os existentes, embora se mantenham teoricamente, devem ser sacrificados em termos efectivos sempre que os recursos a eles dedicados sejam necessários para as novas tarefas em África.”³⁶ Na nota do Ministro da Defesa, Botelho Moniz, saída da reunião de 15 de Agosto de 1959, do Conselho Superior da Defesa, pode ler-se ainda que se “deve estudar a alteração dos dispositivos militares e da política de defesa nas três províncias ultramarinas (Guiné, Angola e Moçambique), de forma a torná-la adequada à guerra subversiva”. Essa alteração militar passava fundamentalmente por “intensificar a contribuição da Força Aérea na defesa do Ultramar.”³⁷ Esta decisão marcará o curso dos acontecimentos que se seguiram no seio das Forças Armadas.

Após ter visitado o Ultramar, Botelho Moniz “aproveitou a oportunidade para defender [junto de Salazar] a tese de que o que estava em causa era o enfrentamento Oriente-Occidente” e “era na Europa que tudo se decidiria”, devendo Portugal rever os seus

³⁵ TELO, António José, “As Guerras de África e a Mudança nos Apoios Internacionais de Portugal”, in *Revista de História das Ideias*, Vol. 16 (1994), pp. 363.

³⁶ TELO, António José (Org.), *António de Faria*, Lisboa, Edições Cosmos, 2001, pp. 75.

³⁷ Apud Nota do Ministro de Defesa Botelho Moniz de 15 de Agosto de 1959, ANTT, AOS/CO/PC-44. In TELO, António José, “As Guerras de África e a Mudança nos Apoios Internacionais de Portugal”, in *Revista de História das Ideias*, Vol. 16 (1994), pp. 363/364.

planos de defesa para África.³⁸ Em resposta a esta posição do Ministro da Defesa, Kaúlza de Arriaga, então Subsecretário de Estado da Aeronáutica, é indefectível na defesa das colónias africanas em detrimento do reforço dos compromissos da NATO na Europa. Ou seja, de um lado temos um “duro” do regime que advogava um reforço militar das colónias, ignorando e preterindo a defesa da Europa à defesa de África; do outro, estava alguém que entendia que a Guerra Fria se ganharia reforçando os contingentes da NATO na Europa por forma a impedir o avanço soviético.

Segundo o depoimento de Álvaro Silva Tavares, nomeado Subsecretário de Estado da Administração Ultramarina, em 1958, e depois Governador Geral de Angola entre 1960 e 1961, “Salazar, que ouvira em silêncio, durante horas, os vários oradores, conclui que em relação à NATO o nosso esforço não conta e se o ataque inimigo incidir sobre o sector guardado por Portugal, este poderá ficar sem exército e portanto sem a sua juventude.” Para o ditador português, “é certo que iremos ter no Ultramar uma guerra e essa será de guerrilha, para a qual temos de estar preparados.”³⁹ Ficavam desfeitas as dúvidas quanto ao papel de Portugal na NATO. Acima de tudo estava o Ultramar português. Ficava já dado também o sinal da divergência na condução da política de defesa de Portugal que irá ter o seu paroxismo com o golpe falhado de Botelho Moniz, em Abril de 1961.

Quando, em 1959, alguns países africanos se tornam independentes e os movimentos nacionalistas ameaçam as colónias portuguesas, há uma preocupação evidente em Lisboa em reprimir qualquer possibilidade de revolta indígena. Assim, Salazar envia para a colónia portuguesa um aparato militar da força aérea “de modo a impressionar a população africana.”⁴⁰ Estava dado o mote para o que se viria a verificar nos anos das guerras coloniais: Salazar manteria por todos os meios a posição intransigente de defesa do Império.

A historiografia portuguesa é unânime em considerar o ano de 1961 como o ano do princípio do fim do Império Colonial. Nesse *annus horribilis*, o Portugal salazarista vive momentos de grande tensão nacional e internacional. Começa com o desvio do pacote

³⁸ NUNES, António Lopes Pires, *Op. Cit.*, pp. 45.

³⁹ Este depoimento pode ser consultado em NUNES, António Lopes Pires, *Op. Cit.*, pp. 45-47.

⁴⁰ “Bombing with napalm was one of the items of the program.” In BOSGRA, S. J., VAN KRIMPEN, Christopher, *Portugal and NATO*, Amesterdão, Angola Comité, 1969, pp. 18. Para mais operações detalhadas realizadas em Angola cf. CARDOSO, Edgar, *Presença da Força Aérea em Angola*, Lisboa, Secretaria de Estado da Aeronáutica, 1963.

Santa Maria por Henrique Galvão, em finais de Janeiro, seguindo-se os incidentes na Baixa do Cassange, em Angola, também sensivelmente na mesma altura, originados pela repressão dos polícias portugueses aos grevistas pacíficos da companhia Cotonang (companhia algodoeira) que se manifestavam contra as práticas abusivas da empresa,⁴¹ os ataques simultâneos à Esquadra da Polícia de Segurança Pública Móvel, à Cadeia de S. Paulo e à Casa da Reclusão, em Luanda, por elementos nacionalistas, sendo o ataque reivindicado pelo MPLA.⁴² Na ONU, os EUA votam ao lado da URSS contra Portugal uma resolução que acaba por não ser aprovada, mas que inicia uma nova fase nas relações luso-americanas, e concomitantemente às votações em Nova Iorque são desencadeadas insurreições nacionalistas contra os colonos portugueses no norte de Angola. Tudo isto abala fortemente o regime de Salazar. A partir daqui nada será como dantes. No que ao Pacto do Atlântico diz respeito, a consequência das insurreições angolanas em 1961 levará a que a relação Portugal-NATO seja “caracterizada (...) pela alteração, para não dizer ruptura, dos compromissos militares no plano multilateral”. É a questão colonial que vai dominar as atenções do jogo diplomático do Estado Novo nas cimeiras e reuniões da NATO, tornando-se a “preocupação quase exclusiva da política externa portuguesa.”⁴³

Em síntese, a entrada de Portugal no sistema internacional pós-Segunda Guerra foi feita através da NATO. Entre 1949 e 1958, a relação de Portugal com a NATO traduziu-se numa melhoria acentuada de materiais e infra-estruturas militares resultantes dos acordos celebrados no âmbito da Aliança Atlântica e numa revolução de mentalidades nas esferas militares, cujo paroxismo foi a candidatura presidencial de Humberto Delgado. Os acordos de 1951 com os EUA simbolizaram a entrada efectiva de Portugal num quadro de defesa do Atlântico que por outra via jamais seria alcançada. É o reequipamento e a especialização das forças armadas portuguesas que está subjacente à modernização social e política, embora se possa afirmar que em termos políticos não houve grandes alterações directas. Estas aconteceram de forma indirecta. É Humberto Delgado, em 1958, um antigo formando na NATO, e o grupo de militares liderados por Botelho Moniz, em 1961, que propugnam por uma maior abertura do regime e consequente modernização. Pode dizer-se que a

⁴¹ Cf. MOITA, Luís *et al.* (Eds.), *Colonialismo e Lutas de Libertação. 7 Cadernos sobre a Guerra Colonial*, Porto, Afrontamento, 1974, pp. 47.

⁴² Cf. NUNES, António Lopes Pires, *Op. Cit.*, pp. 82.

⁴³ TEIXEIRA, Nuno Severiano, “Portugal e a NATO: 1949-1989”, in *Análise Social*, Vol. XXX (133), 1995, pp. 811

influência da geração NATO repercutiu-se politicamente nas mais altas instâncias militares.

Um outro ponto de viragem na relação de Portugal com a Aliança dá-se aquando da crise do Suez, em 1956. O principal apoio militar e político da Aliança demarca-se pela primeira vez de uma situação em que estavam em jogo interesses de parceiros europeus. Os EUA não defendem publicamente a Grã-Bretanha e a França e isso aparece aos olhos dos portugueses como um primeiro sinal em como os EUA não estariam assim tão determinados em defender o Ocidente. Depois deste episódio, Portugal reforça a sua política externa ultramarina, prevendo já que as repercussões do nacionalismo árabe e africano atinjam as colónias portuguesas em África e que os EUA não apoiem um aliado atlântico em circunstâncias idênticas quando solicitado.

1.2. *MODUS OPERANDI* DAS INSTITUIÇÕES CIVIS DENTRO DA NATO⁴⁴

Este capítulo servirá essencialmente para apresentar o modo de funcionamento das instituições civis dentro da NATO, de modo a que ulteriormente se perceba melhor os contornos da intervenção diplomática portuguesa, nomeadamente a dos Embaixadores António de Faria e Vasco Pereira da Cunha no Conselho do Atlântico.

As principais instituições da Aliança são o Conselho do Atlântico, o Comité de Defesa e Planeamento e o Grupo de Planeamento Nuclear. Em todas as instituições vigora o princípio do consenso na tomada de decisões. Existem comités especializados que estão subordinados a instâncias superiores, ou seja, em cada uma destas instituições existem grupos de trabalhos subordinados que preparam posições e concertam pontos de vista antes de serem discutidas num plano superior. Antes de se tomarem decisões por consenso, há um processo de consulta que perpassa por toda a filosofia de acção do funcionamento da Aliança. Quando uma decisão da NATO é anunciada, o que está a ser anunciado é a expressão de uma vontade colectiva de estados soberanos que são membros da Aliança.⁴⁵

O Conselho do Atlântico Norte tem uma autoridade política efectiva e poder de decisão e é a única instituição dentro da Aliança cuja autoridade deriva explicitamente do Tratado. É constituído pelos Representantes Permanentes (também designados por Embaixadores na NATO) de todos os Estados assinantes do Pacto. O Conselho pode também receber os Ministros dos Negócios Estrangeiros, os Ministros da Defesa e os Chefes de Estado. Em qualquer dos casos, as decisões emanadas do Conselho têm sempre o mesmo estatuto e validade.

Quando o Conselho se reúne com os Representantes Permanentes, essas sessões ficam conhecidas como Sessões do Conselho Permanente e reúnem-se, pelo menos, uma vez por semana. Podem ser convocadas sessões extraordinárias quando assim houver necessidade. Estas Sessões do Conselho são presididas pelo Secretário-Geral da NATO e, na sua ausência, pelo seu Delegado. O Representante Permanente com mais tempo de serviço na Aliança recebe o título simbólico de Decano (ou Deão) do Conselho. Este título tem uma

⁴⁴ Para mais informações Vd. AAVV., *NATO. Facts and Figures*, Bruxelas, Serviço de Informação da NATO, 1971.

⁴⁵ *Idem*.

função meramente cerimonial, apesar de poder ser chamado a presidir, por exemplo, encontros solicitados pelos parceiros e a assumir interinamente a presidência do Conselho, enquanto não se procede à eleição de um novo Secretário-Geral.

As Reuniões Ministeriais acontecem duas vezes por ano e nelas tomam especial relevo os Ministros dos Negócios Estrangeiros.⁴⁶ Em cada Sessão Ministerial, um Ministro assume o lugar de Presidente Honorário da Sessão. As discussões nestas sessões abrangem todos os aspectos das actividades da Organização e baseiam-se normalmente nos relatórios e recomendações preparadas pelos comités subordinados a pedido do Conselho. Todavia, outros assuntos podem ser trazidos pelos representantes nacionais. Além destas Reuniões Ministeriais, existem ainda as Cimeiras da NATO que são encabeçadas pelos Chefes de Estado e têm lugar quando existem questões que influem na evolução da política de segurança da Aliança.

Todo o trabalho do Conselho é preparado pelos Comités subordinados com responsabilidade em áreas políticas específicas. Em todos grupos de trabalho, bem como ao nível superior das Sessões, a consulta é parte integrante da filosofia da Aliança. A implementação e formulação de políticas da Aliança pressupõe o conhecimento das posições dos parceiros. Isto é, os parceiros devem estar bem informados das políticas gerais dos Estados aliados e devem ter em conta todas as implicações e considerações dessas mesmas políticas num quadro geral de acção política da NATO. O principal fórum para a consulta política continua a ser o Conselho. Estes encontros ocorrem com o mínimo de formalidade e a discussão é aberta e franca. Cabe ao Secretário-Geral, presidente da Sessão por inerência, o papel de mediador nas deliberações e posições dos Representantes Permanentes, desempenhando também o papel de porta-voz nos contactos estabelecidos individualmente entre os governos. A consulta também ocorre nas outras instâncias subordinadas ao Conselho de modo a facilitar a convergência de posições antes da discussão no Conselho.

Quando se fala em consulta, poderá pensar-se nas várias formas de que ela se reveste. A mais básica envolve a troca de informações e opiniões entre os Representantes. Pode também revestir-se na comunicação de acções ou decisões que os governos aliados

⁴⁶ Não são apenas os Ministros dos Estrangeiros que participam activamente no decurso de Reuniões Ministeriais ao nível da NATO. Também os Ministros da Defesa se reúnem em Sessões Ministeriais – são as Sessões Ministeriais de Defesa.

tomaram, ou podem estar prestes a tomar, em que estejam em causa, directa ou indirectamente, interesses de um aliado. Como finalidade última, a consulta serve para capacitar os Estados membros a chegarem mutuamente a um acordo conveniente a ambas as partes mas que não comprometa as decisões colectivas da Aliança.⁴⁷

Apresentado o panorama geral das principais instituições de NATO, convém ainda dizer que o prestígio dos Embaixadores aí acreditados funcionava como capital político para algumas decisões que pudessem de alguma forma ir contra interesses particulares de um Estado membro. António de Faria já levava alguns anos de diplomacia ao mais alto nível e foi de facto um trunfo valioso para Portugal numa organização em que o poder de Portugal se resumia à utilização da Base das Lajes. O Embaixador português soube concitar apoios que se revelariam fundamentais no decorrer dos anos. Por exemplo, o apoio francês. Além de Representante Permanente na NATO, António de Faria era também o Embaixador de Portugal em Paris. Como veremos mais adiante, todo o apoio bilateral que Portugal conseguiu, mormente o apoio francês e alemão, foi conseguido após o fracasso do apoio dos aliados no quadro multilateral da NATO.

⁴⁷ Podem ainda ser consultados os “Manuais” (Handbook) da NATO, onde se encontram discriminados os papéis de todas as instituições, civis ou militares, e alguns números estatísticos da Aliança ao longo das últimas décadas da sua existência. Em termos formais, a organização política da NATO não sofreu grandes alterações desde a década de 1960. Tirando a excepção da entrada de novos membros, a actuação política continuou a ser semelhante, bem como a importância dada pelos vários países membros ao Conselho do Atlântico. Ainda hoje, as orientações políticas de defesa dos estados membros da Aliança são definidas em conformidade com as directrizes aprovadas pelas altas instâncias militares. Neste capítulo foi seguido o “Manual” de 2006. <http://www.nato.int/docu/handbook/2006/hb-en-2006.pdf>, pp. 15-42 e pp.73-107.

2. O DEFLAGRAR DAS GUERRAS COLONIAIS E A ACÇÃO DIPLOMÁTICA NO SEIO DA NATO

Como escreveu António Telo, “A NATO em 1960-61 foi um palco essencial (...) antes e depois do começo da luta armada em Angola.”⁴⁸ Antes de entrar no tema da guerra colonial, julgamos fazer sentido que seja apresentada uma síntese do impacto da independência do Congo, em 1960, ao nível político e militar, quer no seio da NATO, quer no Estado Novo. Assim, podemos ver que o receio dos «ventos de mudança» em África não foi encarado levemente por Salazar. Houve, de facto, uma mudança na protecção das colónias africanas, logo após a independência da antiga possessão belga. Iremos ver também que impacto tiveram no âmbito da NATO as Resoluções da ONU, a partir dos finais de 1960, que reiteravam a condenação da política colonial portuguesa e determinavam que Portugal reconhecesse a necessidade do fornecimento de informações dos territórios não-autónomos por si administrados. A diplomacia portuguesa consegue no primeiro ano da década de sessenta aguentar a neutralidade de alguns parceiros atlânticos, nomeadamente o Reino Unido e os EUA. 1961 trouxe ao poder dos EUA uma administração reformista e com uma nova visão para o continente africano. O argumento português que vai esbarrar na oposição de Kennedy funda-se na necessidade de coesão da Aliança num momento em que na ONU existia uma maioria liderada pela URSS e pelo bloco afro-asiático. Como tal, Portugal procura centrar a argumentação da sua política ultramarina na NATO, tentando garantir a segurança das suas colónias quando deflagram os acontecimentos em Angola.

Com a entrada de uma nova equipa ministerial do governo de Salazar, após o golpe falhado de Botelho Moniz, em Abril de 1961, e a sensação crescente de uma divisão de estratégias nas Forças Armadas, a questão vital vai ser a defesa das colónias a todo o custo. A facção militar que apoiava Botelho Moniz e incitava a uma alteração do rumo da política portuguesa em África é vencida pela tese da defesa intransigente das possessões em África. É com esta ideia em mente que Franco Nogueira expõe o melindre da situação na Cimeira

⁴⁸ TELO, António José (Org.), *António de Faria*, Lisboa, Edições Cosmos, 2001, pp. 77.

de Oslo, em Maio de 1961, e a Aliança aceita a retirada temporária do armamento português afecto à NATO para a resolução dos problemas em Angola.⁴⁹ Mas esta decisão acontece quando a administração Kennedy procurava apoios políticos para a resolução dos problemas dos nacionalismos africanos em territórios coloniais. Enquanto Portugal tentava sustar essa avalanche de independências ocorridas em ex-territórios coloniais, os EUA sentiam que essa avalanche era inexorável e, por conseguinte, era imperioso agir em conformidade com o clima de Guerra Fria que se vivia.

A NATO, durante finais da década de cinquenta e inícios da de sessenta, constituiu um palco importante para a diplomacia portuguesa, já que na ONU Portugal era um membro recente – entrou a 14 de Dezembro de 1955 – e pouco peso tinha num plenário onde dominavam as vozes de um bloco afro-asiático anticolonialista. Portanto, era de todo o interesse Portugal usar a influência que tinha na Aliança, por via da importância estratégica da base das Lajes para a defesa da Europa, e assim tentar diminuir a verberação anticolonialista que grassava em grande parte da opinião mundial. Apesar de os EUA serem um país tradicionalmente anticolonialista, sempre se mantiveram à margem de qualquer discussão internacional para não ferir as susceptibilidades portuguesas. A chegada de Kennedy à Casa Branca alterou muitos destes postulados.

Portugal não desarmou na sua política colonial e o resultado traduziu-se na oposição frontal de alguns parceiros atlânticos (Dinamarca e Noruega) que não se coíbiavam de afrontar publicamente o regime de Salazar. Estas dissidências não ajudavam a conjugar os esforços de solidariedade que a diplomacia portuguesa tanto preconizava.

⁴⁹ Cf. COKER, Christopher, “The Western Alliance and Africa 1949-81”, *Africa Affairs*, Vol. 81, n° 324. (Jul., 1982), pp. 324.

2.1. A INDEPENDÊNCIA DO CONGO BELGA (1960) E AS SUAS REPERCUSSÕES NA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA

Logo no início do ano de 1960 se começou a discutir a independência da antiga colónia belga. As autoridades belgas realizaram em Bruxelas uma Conferência onde estavam representados os líderes dos movimentos nacionalistas congolezes, criados na segunda metade da década de 1950 no seguimento da expansão dos nacionalismos africanos. Desse encontro ficou deliberado a marcação de eleições para Maio e no mês seguinte teria lugar a cerimónia de independência do Congo já com novo governo. Portugal, como não podia deixar de ser, assumiu uma posição cautelosa e começou a preparar-se para o pior. Podemos ver ao longo deste capítulo que os sinais da concessão de independência e a urgência em reorganizar militarmente a província ultramarina perpassam as cogitações do Governo em Lisboa. Procuraremos, também, apurar as reacções provocadas pela independência da antiga colónia belga na delegação portuguesa na NATO e que consequências directas teve a independência do Congo na política colonial do Estado Novo.

Quando a 8 de Março de 1960 é anunciada aos parceiros atlânticos a decisão belga de conceder a independência ao Congo, Portugal é bastante céptico quanto a esta nova realidade. Todos os parceiros felicitam a decisão belga da concessão da independência à sua ex-colónia. Portugal também se solidariza com as felicitações, “embora com as limitações que indicava.” António de Faria não deixou de se associar aos seus parceiros no momento das felicitações, uma vez que, “se todos ou alguns dos meus colegas usaram a palavra e agradeceram as declarações do Sr. Staercke, eu não poderia deixar de o fazer.” Ou seja, Portugal é solidário com os parceiros que felicitam a Bélgica pela sua decisão, mas não aceita totalmente o motivo dessa celebração. O Embaixador justifica a sua posição por considerar que a concessão de independência a um país pouco preparado politicamente e com um mosaico complexo de etnias poderia trazer instabilidade àquela região africana. Apesar de terem havido alguns avanços verificados na ex-colónia belga, e que foram reconhecidos por Portugal, António de Faria era da opinião de que se deveria conceder

primeiro uma maior autonomia ao povo congolês por forma a prepará-lo para um governo nacional: “porquê dar a independência se se podia conceder mais autonomia?”⁵⁰

No dia seguinte, em Sessão Privada do Conselho, “o Sr. Staercke pôs em relevo a determinação do seu país de proteger a independência congoleza contra qualquer cobiça, no que a Bélgica estava convencida de poder contar com a solidariedade de todos os seus aliados.” António de Faria, que “falava sem instruções do seu governo”, apresenta ao Conselho o desejo de Portugal em “manter as mesmas relações com o novo Estado e a necessária prosperidade e estabilidade em África.”⁵¹ É sentido sub-repticiamente no seio da Aliança um receio de que a independência resvale para o caos, apesar de os aliados não o afirmarem publicamente. Daí que o parceiro belga tivesse necessidade de garantir à partida o apoio dos aliados na preservação da segurança do Congo. Portugal sente que a instabilidade de um dos maiores países africanos, numa altura de convulsões nacionalistas e «ventos de mudança» em África, podia prejudicar directamente interesses portugueses, nomeadamente Angola, que partilha grande parte da fronteira ocidental do Congo. Diz Franco Nogueira que “Salazar não oculta dos colaboradores mais íntimos a sua ansiedade (...); é a segurança de Angola, além da dos portugueses que vivem no Congo, que estão em causa.”⁵² Ou seja, Portugal anseia por uma maior protecção dos seus interesses em África e não deixa de o manifestar publicamente.

O que se vai sentindo até à data da independência do Congo, a 30 de Junho de 1960, é um acenar do perigo comunista que pode assolar um novo país africano. Este receio é sentido pelo Conselho. Havia a consciência de que o Congo não podia cair no domínio soviético sob pena de toda aquela área geográfica poder ficar, por assim dizer, “contaminada”. Nesse sentido, Portugal era quem mais tinha a perder directamente. O receio de Salazar fundava-se na displicência da concessão da independência a um país que não estava preparado para se autogovernar e “que, por atitude precipitada ou acontecimento imprevisível, podia desencadear um conflito de proporções mais vastas.”⁵³ Isto parece confirmar-se quando o Cônsul-Geral em Leopoldville, António de Siqueira Freire,

⁵⁰ Telegrama nº 42, de António de Faria, 8 de Março 1960, Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (doravante AHD-MNE), Arquivo DELNATO, Processo 1608,1, Maço 59.

⁵¹ Aerograma nº 1571, de António de Faria, 9 de Março 1960, Idem.

⁵² NOGUEIRA, Franco, *Salazar. Vol. V. A Resistência (1958-1964)*, Porto, Livraria Civilização, 1981, pp. 151.

⁵³ NOGUEIRA, Franco, *Op. Cit.*, pp. 151.

transmite para Lisboa o que se está a passar no antigo território belga: “as lutas intestinas entre os candidatos a Primeiro-Ministro do novo país começam a resvalar para lutas pessoais e tribais.”⁵⁴ Antes mesmo de haver eleições, o ambiente é de discórdia política fundada em questões tribais. Estes episódios confirmam a suspeita inicial de Portugal: os autóctones dos territórios africanos não estavam preparados para a independência.

Após a independência em finais de Junho de 1960, o clima no seio da Aliança adensa-se com as notícias veiculadas na imprensa internacional: o Congo está transformado num caos. No jornal *The Times* sai um artigo que explora a dimensão da catástrofe, alertando para a falta de consciência das decisões políticas para África: “o caos, confusão e a violência dos últimos dias em Leopoldville não são surpreendentes dadas as circunstâncias em que o Congo obteve a independência.” Todo este clima de conflito tem origem nas lutas intestinas que se fazem sentir nas cidades de Leopoldville, capital do país, e Elisabethville, cidade no centro do Catanga. Mesmo antes da independência, dois líderes nacionalistas assumem protagonismo: Patrice Lumumba e Moisés Tschombé. São eles que vão marcar o rumo das eleições congoleesas e ulterior clima de confrontos. Lumumba é nomeado Primeiro-Ministro pelo Presidente Kasavubu, que tinha sido por sua vez eleito pela Assembleia Nacional. As lutas político-tribais que irão durar até à tomada do poder por Mobutu em 1965 marcam os primeiros tempos da independência do Congo. Tschombé, cuja base de apoio era maioritariamente da província do Catanga (situada a leste do Congo, sendo Elisabethville a principal cidade), vai criar um movimento secessionista que marcará a divisão de poder e o conseqüente clima de instabilidade e insegurança. Feita esta pequena resenha dos acontecimentos, o artigo termina fazendo um apelo àqueles que têm por obrigação zelar pela segurança mundial: “não vale a pena apressar matérias ou fingir que decisões políticas são um substituto adequado ao planeamento e parceria para o desenvolvimento da educação e da economia.”⁵⁵

Como era de esperar, este assunto vai dominar a Sessão do Conselho dos Representantes Permanentes, realizada a 13 de Julho. Aí, “a Bélgica em curta declaração classificou a situação no Congo como *caos generalizado*” e penitencia-se pelo fracasso da independência do Congo. O Representante belga adianta ainda que o seu Governo tomou

⁵⁴ Ofício nº 72 do MNE, 12 de Abril 1960, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1608,1, Maço 59.

⁵⁵ Artigo no *The Times*, 9 de Julho 1960, Idem.

medidas para salvar as vidas dos colonos e assegurar a manutenção e a ordem no território. Mas algumas dessas medidas incluíam a deslocação de unidades afectas à NATO. Isso é comunicado no Conselho pelo Embaixador belga. “De acordo com as autoridades militares NATO”, o governo belga “viu-se obrigado a deslocar 10 companhias, num total de 3000 homens, estacionadas na Alemanha.”⁵⁶ Portugal regista esta atitude, bem como os restantes aliados.

A situação no território congolês agrava-se de tal ordem que é convocada uma Sessão Extraordinária do Conselho, a pedido da representação belga, para o dia seguinte. “O objectivo desta reunião extraordinária não se destinava a obter decisões”. Segundo o Embaixador Staercke, “o governo belga julgou necessário informar os países membros da gravidade da situação no Congo” ao abrigo do artigo IV do Tratado do Atlântico. A Bélgica sentia-se responsável pelo resvalar da situação e como tal estava solicitando aos parceiros uma cooperação estratégica no âmbito da Aliança. Depois de expor a situação que se vivia no Congo, o Embaixador Staercke “fez apelo para a compreensão dos aliados tendo pedido o seu apoio moral, no que diz respeito à necessidade de manter a ordem e segurança” da antiga colónia belga. Para Portugal, esta situação confirmava as suspeitas iniciais de um processo de independência inquinado à partida. Relembre-se que Portugal era a favor de uma maior autonomia até que se criassem mecanismos para um governo efectivo do território. Faria não acusa directamente a Bélgica pelo desenrolar do processo, mas declara que “o Governo [português] segue atentamente a evolução dos acontecimentos no Congo”. Fica também expresso nesta Sessão “a compreensão e simpatia pela atitude belga” nutrida por Portugal.⁵⁷

Esta atitude belga vai servir para clarificar um pouco o quadro político em que se está a desenvolver este problema. Após a Sessão Privada do Conselho, na semana seguinte, António de Faria transmite para Lisboa o sentimento que perpassa o fórum. Sente-se que há um interesse dos aliados em deixar de fora a NATO na questão da segurança do Congo. Essa posição é assumida pela Noruega e pelos EUA, havendo consenso nos restantes de que a NATO “existia também para estudar e definir a política a seguir na ONU pelos países membros da Aliança”, segundo as palavras de Staercke. Ou seja, a Bélgica critica as

⁵⁶ Telegrama nº 91, de António de Faria, 13 de Julho 1960, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1608,1, Maço 59.

⁵⁷ Aerograma nº 1793, de António de Faria, 14 de Julho 1960, Idem.

tergiversações criadas pelos aliados – que querem afastar a resolução do problema do Congo para as Nações Unidas –, fazendo jus ao carácter político e defensivo da Aliança. Esta crítica é apoiada pelo belga Paul-Henri Spaak, Secretário-Geral da NATO, que sente falta de consenso nesta matéria. Pergunta mesmo: “pode a Bélgica contar connosco ou ser-lhe-á respondido que se aguenta sozinha?” Esta situação não pode ter outra solução senão uma entreatada de parceiros que lutam pelos mesmos desígnios. Diz António de Faria que “ele considerava mesmo uma deserção não lhe darmos o nosso ponto de vista”⁵⁸. Ou seja, para o Presidente do Conselho da NATO, não apoiar a Bélgica era abandonar um aliado à sua mercê e isso não era conforme ao espírito do Pacto.

Passado pouco tempo, a 5 de Agosto de 1960, a delegação americana na NATO entrega aos parceiros uma nota na qual os Estados Unidos declaram que o apoio ao Congo deve ser feito em sede da ONU, uma vez que aí seria mais fácil impedir as ajudas bilaterais suspeitas da parte, por exemplo, da URSS. Pode ler-se ainda na conclusão dessa nota que os “EUA esperariam que outros governos da NATO pudessem adoptar políticas de apoio na ONU como instrumento para a operação no Congo.”⁵⁹ Para os americanos é claro que o equilíbrio de poderes se fazia em sede da ONU. Como tal, era mais prudente procurar reunir apoio político dos novos países africanos, mostrando-lhes que os EUA apoiavam a independência dos povos das colónias europeias. O objectivo centrava-se então em não deixar fugir esses países para os soviéticos e, portanto, os EUA estavam dispostos a conceder apoio político em troca de garantias políticas em Nova Iorque. Era o jogo da Guerra Fria a ditar as regras e isso os parceiros da Aliança não estavam dispostos a aceitar.

Estava dado o mote para a política africana norte-americana. Isto acontece no ocaso da administração Eisenhower. António Telo é da opinião de que se incorre em erro quando se afirma que foi na administração Kennedy que a política norte-americana para África sofreu uma inflexão. Kennedy “limita-se a tornar público e patente a mudança da política que se deu nos últimos tempos da administração Eisenhower.”⁶⁰ Num documento do Conselho Nacional de Segurança (CNS), de Janeiro de 1960, é dito “que a importância da África vai aumentar muito a curto prazo” e o interesse norte-americano deve centrar-se na

⁵⁸ Aerograma nº 1718, de António de Faria, 20 de Julho 1960, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1608,1, Maço 59.

⁵⁹ Nota da Delegação Americana na NATO, 5 de Agosto 1960, Idem.

⁶⁰ TELO, António, “As Guerras de África e a mudança nos apoios internacionais”, pp. 357.

“transição ordeira e sem conflitos com os poderes europeus.” No que toca a Portugal e suas possessões em África, é recomendado que “não se ponha publicamente em causa a tese de Angola e Moçambique são parte integrante da nação, mas não se exprima igualmente um apoio à política africana portuguesa.” Para os EUA, estas colónias “não são de interesse estratégico.” Todavia, esta análise dos peritos do Conselho antecipa os problemas que irão ocorrer a breve prazo no norte de Angola “quando a tribo Bacongo sofrer a influência dos acontecimentos no Congo Belga.”⁶¹

Em Agosto de 1960, um novo documento do CNS diz já que “África está a ser varrida pelo mesmo ‘vento de mudança’ que mudou a Ásia e o Médio Oriente.” Chama a atenção dos dirigentes norte-americanos para a percentagem de novos países oriundos do bloco afro-asiático (30% dos países da ONU provinha desse bloco). Por isso, convém pensar-se numa nova orientação política para África que congregue o apoio necessário na ONU e isso passava por não apoiar qualquer veleidade colonial. O documento conclui que “não é difícil prever a aliança deste numeroso grupo com os estados asiáticos para lançar um ataque concentrado ao ‘colonialismo imobilista’, o que obrigará os EUA a tomar posição.”⁶² Ou seja, os EUA procuravam concitar o maior número de apoios em organizações internacionais, mormente na ONU, por forma a não beliscar a sua imagem numa altura em que o confronto Oeste-Leste começava a entrar numa nova fase com as independências das antigas colónias europeias. Na ONU, o bloco afro-asiático aparecia aos olhos dos americanos como uma boa hipótese de marcar alguma supremacia face ao poder soviético. Para os EUA, o papel da NATO devia ficar circunscrito ao limite geográfico consignado no Tratado de 1949, deixando a acção do papel político para a ONU. No que diz respeito a África, uma organização defensiva como a NATO, que desde o início da sua formação não quis incluir a defesa desse continente, não devia neste momento imiscuir-se nos assuntos políticos internos dos parceiros.

A reacção portuguesa à evolução dos acontecimentos no vizinho Congo veio confirmar e dar razão ao novo rumo da política de defesa das colónias adoptadas logo em 1959, quando o Conselho Superior de Defesa reforça os dispositivos militares nas colónias portuguesas. Angola é aquela que mais preocupação provoca. “A partir da independência

⁶¹ TELO, António, *Idem*, pp. 358.

⁶² TELO, António, *Idem*, pp. 359.

do Congo Belga passou a haver também em Angola uma preocupação crescente em resolver certos problemas militares organizacionais e logísticos, nomeadamente quanto aos quadros orgânicos de várias unidades a constituir.”⁶³ No Ministério do Exército, a partir de 1959, na Directiva de 22 de Abril, o ministro Almeida Fernandes decretara a reorganização do seu Ministério, passando este a ter jurisdição em todo o território nacional, metropolitano e ultramarino. Esta jurisdição tornou-se efectiva a partir de Novembro de 1960. Na base dessa Directiva encontramos já o receio de possíveis ataques às possessões portuguesas. Era aconselhada “a urgente disponibilidade de unidades terrestres que, pela sua organização, apetrechamento e preparação pudessem ser empregados – como operações de segurança interno, de contra-subversão e de contra-guerrilha – para actuar em especial na Guiné, Angola e Moçambique.”⁶⁴ Pelo Decreto-Lei 43351, de 24 de Setembro de 1960 – portanto, após conhecimento público da intenção de o assunto Congo ser resolvido nas Nações Unidas – é dada nova organização territorial às Forças Terrestres: cinco Regiões Militares (Norte, Centro, Sul, Angola e Moçambique) e sete Comandos Territoriais Independentes (Açores, Madeira, Cabo-Verde, Guiné, Estado da Índia, Macau e Timor). Concomitantemente, novos compromissos com a NATO seriam recusados por questões financeiras.⁶⁵

Pode ver-se que as duas principais colónias são alvos de uma estreita reorganização procurando evitar a exportação do conflito do Congo para os vizinhos portugueses. A transferência do esforço militar da Europa para África procura fazer face à possível guerra defensiva com os países vizinhos – com especial destaque para o Congo –, à guerra subversiva conduzida no interior dos territórios e consequente sublevação. Este novo tipo de guerra vai obrigar as Forças Armadas a adaptarem-se a uma nova realidade. Os oficiais portugueses passaram a frequentar cursos de anti-guerrilha em França, Bélgica e Espanha. Os cursos em França foram os mais importantes, pois eram dirigidos pelo coronel Bigeard que era conhecido pela liderança das forças francesas na Argélia em guerra de guerrilha.⁶⁶ Logo em 1960 foram formadas as primeiras companhias especiais de caçadores que eram apoiadas por oficiais que passavam por estágios de luta anti-guerrilha. A primeira

⁶³ NUNES, António Lopes Pires, *Op. Cit.*, pp. 49.

⁶⁴ GARCIA, Francisco Proença, *Op. Cit.*, pp. 177.

⁶⁵ GARCIA, Francisco Proença, *Op. Cit.*, pp. 333.

⁶⁶ Cf. TELO, António, “As Guerras de África e a mudança nos apoios internacionais de Portugal”, pp. 365.

Companhia de Caçadores Especiais (1ª CCA) partiu para Angola, mais concretamente para Cabinda, em Junho de 1960, capitaneada por Soares Carneiro.⁶⁷ As Forças Armadas portuguesas procuram antecipar-se e prevenir-se dos possíveis ataques do interior instigados pelos países limítrofes, sobretudo daqueles em convulsões internas, para deste modo garantir à partida segurança aos cidadãos e desencorajar qualquer tentativa de acção armada.

Em suma, a situação interna do Congo no seio da Aliança Atlântica serviu para Portugal reforçar militarmente e politicamente as suas colónias em África. Depois do episódio do Suez, em 1956, a questão congoleza pôs em relevo a discrepância de posições dos aliados. Enquanto os EUA e Noruega preferiam ver a questão resolvida na ONU, os restantes parceiros davam primazia ao carácter defensivo da Aliança e consequente acção numa matéria directamente relacionada com um parceiro. Portugal prepara-se para o pior, na eventualidade de um deflagrar do perigo em território colonial. A preparação militar das colónias em África corroborava a análise feita pelos portugueses após o episódio do Suez – os EUA não se colocariam ao lado das potências europeias (e aliados) quando ocorresse uma situação de confronto entre os interesses europeus e interesses nacionalistas em África. Daí que se possa concluir que a situação do Congo em 1960 serviu para Portugal ver confirmada a orientação da sua política colonial iniciada em 1958/59 e encarar as movimentações nacionalistas em Angola, durante o ano de 1960, como resultado das convulsões políticas oriundas da concessão da independência às antigas colónias europeias em África.⁶⁸

⁶⁷ Cf. NUNES, António Lopes Pires, *Op. Cit.*, pp. 153.

⁶⁸ Para uma maior compreensão do impacto da independência do Congo, em 1960, nas hostes do Estado Novo, leia-se a obra de Luís Caldeira Lupi, jornalista e fundador da agência noticiosa *Lusitânia*, publicada nesse mesmo ano, que assistiu às comemorações da independência. Não obstante perfilhar a ideologia colonialista do Estado Novo, a obra retrata o temor e o desígnio dos portugueses em África. Ver LUPI, Luís C., *Quem Incendiou o Congo?*, Lisboa, Editorial Império, 1960.

2.2. O IMPACTO DAS RESOLUÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS E O INÍCIO DA GUERRA COLONIAL

Quando as resoluções 1514 (XV), ou *Declaração Anticolonialista*, e a 1542 (XV) são aprovadas na ONU a 15 de Dezembro de 1960, resoluções que especificavam a natureza de territórios não-autónomos e a subsequente obrigatoriedade de serem fornecidas informações relativas à sua administração por parte dos países administrantes, Portugal vê-se confrontado com uma pressão anticolonialista que marca uma viragem histórica nas suas relações externas. Para Franco Nogueira, na altura Director-Geral dos Negócios Políticos dos Ministério dos Negócios Estrangeiros, a aprovação destas resoluções apresentava contornos de “um plano de guerra contra Portugal”.⁶⁹

A estratégia diplomática portuguesa vai centrar-se no apelo para a solidariedade que devia caracterizar as relações entre nações amigas, sobretudo em centros de decisão política, como é o caso da Aliança Atlântica. Pelo menos é esta a ideia subjacente às intervenções feitas, primeiro por António de Faria, a partir de 1960 até Maio de 1961, e continuadas depois por Vasco Pereira da Cunha, Embaixadores Permanentes de Portugal na NATO. Esses apelos vão sentir-se fortemente no interior da NATO, instituição cuja filosofia se centrava na defesa do Ocidente, e por conseguinte obrigada a fazer valer esses desígnios na ONU, onde o bloco afro-asiático, ao lado da URSS, começava a ganhar força.

A primeira intervenção diplomática de António de Faria, no conselho da NATO, relativa a este assunto, acontece a 12 de Dezembro de 1960, vésperas da votação da resolução 1542 – que determinava quais os territórios não-autónomos que Portugal administrava e a obrigatoriedade de transmissão de informações nos termos do Capítulo XI da Carta. Nesta intervenção, o Embaixador português, além de acusar a ONU de intromissão na política interna de Portugal, pois as “províncias portuguesas do Ultramar” estavam consignadas como tal na “nossa Constituição, a mesma com a qual entrámos não apenas na ONU, mas também na NATO”, faz questão de salvaguardar as “repercussões que tal assunto possa ter na opinião pública portuguesa e na solidariedade dentro da nossa

⁶⁹ Vd. SILVA, A. E. Duarte, “O Litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)”, in *Análise Social*, nº 130, 1995, pp. 5-50.

Aliança.” O desinteresse dos aliados pelas questões ultramarinas poderia “fornecer aos comunistas o argumento ideal contra a política atlântica à qual fomos sempre fiéis.” Termina esta intervenção fazendo um apelo aos aliados para que se abstenham e não votem ao lado dos comunistas. No dia da votação em Nova Iorque, a resolução foi aprovada por 68 votos contra 6 (África do Sul, Bélgica, Brasil, França, Portugal e Espanha) e 17 abstenções (entre elas, Reino Unido e EUA). Pode ver-se que as diligências de Faria surtiram algum efeito, uma vez que a Bélgica e a França votaram contra a resolução e o Reino Unido e os EUA se abstiveram. Todavia, os nórdicos e os holandeses votaram a favor da resolução.⁷⁰

Em finais de 1960, os governantes portugueses sentiam já que os seus aliados estavam a fazer um jogo duplo que desagradava. Por um lado, faziam parte da mesma Aliança Atlântica, tomando medidas de defesa comuns e, por outro lado, alguns deles desejavam votar ao lado do bloco afro-asiático e comunistas nas resoluções contrárias à política colonial portuguesa. O pedido de solidariedade vem na sequência de uma posição portuguesa para que os aliados não demonstrem que a Aliança está desunida nos desígnios de defesa do Ocidente. O belga Paul-Henri Spaak, então Secretário-Geral da NATO, na sua declaração final do Conselho, chama a atenção dos aliados para o caso português que podia pôr em causa a coesão da Aliança. Era um prenúncio sentido no seio da Aliança, uma vez que “Portugal não tinha recebido dos seus aliados a atenção que lhe era devida”, acrescentando o facto de as intervenções portuguesas no Conselho “terem ficado sem resposta.” Considerava, segundo as palavras de António de Faria, “uma injustiça flagrante que não tivéssemos sido ajudados – sem que pelo menos dissessem as razões por que não nos podiam ajudar.”⁷¹ Ou seja, sentia-se o desconforto de uma posição assumida publicamente sem grandes argumentos de defesa ante um aliado atlântico.

Estavam assim lançadas as bases da defesa da política externa portuguesa na NATO. Além da solidariedade que era exigida aos países para com um aliado, também deveria ser tido em conta a defesa dos valores ocidentais e defesa contra a alegada invasão comunista. Para os portugueses, a defesa *in lato sensu* das províncias também deveria ser assegurada

⁷⁰ Esta intervenção pode ser consultada em TELO, António José (Org.), *Ibidem*, pp. 271/272.

⁷¹ Aerograma nº 1853, de 19 de Dezembro de 1960, transcrito em TELO, António José (Org.), *Ibidem*, pp. 273.

pelos aliados e isso implicava votarem contra ou absterem-se nas votações da resoluções contrárias à política portuguesa nas Nações Unidas.

No início do ano de 1961, Portugal salta para as primeiras páginas da imprensa internacional por via do sequestro do paquete Santa Maria. Na madrugada de 22 de Janeiro, Henrique Galvão, destacado oposicionista, liderando uma acção desencadeada pela oposição exilada na América do Sul e membros do DRIL (Directório Revolucionário Ibérico de Libertação), desvia o paquete em águas da América do Sul. O governo de Lisboa inicia as diligências necessárias para a captura do paquete. Os EUA são avisados do acontecimento e por haver no paquete cidadãos americanos, a polícia marítima americana põe-se no encalço do paquete. Segundo a versão portuguesa, o paquete está a ser sequestrado por terroristas a mando do comunismo internacional. Isto foi motivo suficiente para os EUA se lançarem em perseguição do paquete. Acontece que quando a polícia marítima americana consegue contactar o paquete, o mundo fica a saber que o paquete fora desviado não por comunistas, mas por dissidentes políticos portugueses exilados que denunciavam desta forma a ditadura de Salazar. Os EUA hesitam na abordagem à situação e esta hesitação surge aos olhos de Salazar como uma traição directa.⁷²

Há testemunhos de que a operação Dulcineia (nome de código da operação de Henrique Galvão) tinha como destino Angola e toda esta operação serviria para mostrar à comunidade internacional a opressão do regime salazarista e o colonialismo, condenado pelas Nações Unidas desde o fim da Segunda Guerra.⁷³ Não foi por acaso que a 4 de Fevereiro de 1961 teve lugar o assalto do MPLA às prisões de Luanda, dando desta forma início às revoltas e insurreições do povo angolano. Nada mais seria igual daqui por diante.

Fevereiro seria ainda um mês aziago para Salazar. A Libéria, que tinha sido escolhida para o Conselho de Segurança em detrimento de Portugal, em 1960, solicitou que a situação em Angola fosse trazido à discussão no seio do Conselho. A posição de Portugal foi de protesto contra aquilo que considerava ser uma ingerência de uma organização internacional nos assuntos internos do país. Nesse mesmo dia, a 20 de Fevereiro, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Marcelo Mathias, envia um telegrama para António de Faria

⁷² Para um estudo mais aprofundado sobre o impacto do episódio “Santa Maria” entre Portugal e os EUA vd. RODRIGUES, Luís Nuno, *Kennedy-Salazar: A Crise de uma Aliança. As Relações Luso-Americanas entre 1961 e 1963*, Lisboa, Editorial Notícias, 2002, pp. 35-54.

⁷³ Ver por exemplo GOMES, Varela, *Tempo de Resistência*, Lisboa, Ler Editora, 1980, pp. 84.

rogando que este leve “ao conhecimento dos seus colegas dos países membros da NATO representados no Conselho de Segurança”, de modo a “reiterar o pedido para que estes sejam instruídos de se oporem com discrição.”⁷⁴ O governo de Salazar pretendia que a votação no Conselho de Segurança tivesse os votos contra dos parceiros NATO, designadamente os EUA, a Grã-Bretanha, a França e a Turquia, e para isso era necessário agir pela via diplomática dentro da NATO, assegurando desse modo o apoio dos aliados. Todavia, esta diligência do Embaixador junto dos “colegas inglês, americano e turco” recebeu uma aceitação titubeante, tendo o Embaixador inglês, Sir Patrick Dean, “dito ao Embaixador [Vasco] Garin (Embaixador português na ONU) que duvidava conseguíssemos levar cinco países a votar contra ou a abster-se sobre a proposta da Libéria.”⁷⁵ Na continuação das diligências, António de Faria transmite a Mathias que já tinha “respostas favoráveis da França, Inglaterra e promessas da China e América Latina”, que garantia a rejeição da proposta. Contudo, o voto americano e turco ainda não estavam garantidos e o Embaixador refere que explicou ao “colega americano” que Portugal “receava que [um] voto diferente dos Estados Unidos pudesse arrastar outros, com consequências que necessariamente muito desejaríamos evitar.”⁷⁶ Neste mesmo dia, dá entrada na Organização Internacional do Trabalho (OIT) uma queixa apresentada pelo governo da República do Gana contra Portugal sobre a convenção nº 105 da OIT. Esta convenção versava a condenação de trabalhos forçados.⁷⁷ Era mais um espinho nas relações de Portugal com os países africanos. Esta queixa foi apresentada na mesma altura em que a Libéria levava ao Conselho de Segurança a situação de Angola.

Nas suas informações enviadas para Lisboa, o Embaixador Faria começa a levantar dúvidas sobre a actuação dos EUA nesta questão. Por esta altura, a presidência do Conselho de Segurança da ONU era inglesa e foi o colega inglês na NATO que lhe disse que “não havia ainda data marcada para a próxima reunião”, onde seria discutida a proposta da Libéria. Dado que a partir de 1 de Março, a presidência do Conselho de Segurança da ONU passava para o delegado americano, o parceiro inglês na NATO confidenciou a Faria que “seria na verdade preferível que delegado inglês estivesse ainda em funções presidenciais

⁷⁴ Telegrama nº 31, de 20 Fevereiro de 1961, transcrito em TELO, António José (Org.), *Ibidem*, pp. 274/275.

⁷⁵ Telegrama de António de Faria, de 21 de Fevereiro, transcrito em TELO, António José (Org.), *Ibidem*, pp. 275.

⁷⁶ Telegrama nº 31, 25 de Fevereiro de 1961, *Idem*, pp. 275/276.

⁷⁷ Relatório da queixa em AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 110.

quando a questão [proposta da Libéria] fosse discutida, pois tinha informações fidedignas recebidas de Nova Iorque” que apontavam “Stevenson [representante norte-americano nas Nações Unidas e candidato democrata derrotado por Kennedy nas primárias em 1960] como capaz de fazer qualquer coisa para agradar afro-asiáticos.”⁷⁸

Face a este temor, António de Faria telegrafa para as Necessidades dizendo que Spaak já “instara os Embaixadores americano e turco a fim [de] que estes recomendem aos seus Governos” para que “se abstenham quanto à inscrição da proposta da Libéria” no Conselho de Segurança. O Embaixador português conclui o seu telegrama fazendo referência à visita confirmada do Embaixador Itinerante dos EUA, Averell Harriman,⁷⁹ marcada para o dia 3 de Março à sede do Conselho do Atlântico.⁸⁰

No rescaldo da exposição de Harriman, o Embaixador Faria relata a Mathias o seu teor, relevando que às questões levantadas por Portugal o “Sr. Harriman respondeu que não estava aqui para resolver qualquer questão em particular.” Contudo, “reconhecia que problemas postos a Portugal pelos seus territórios ultramarinos tinham na verdade uma *very real importance*” e por conseguinte “a solução que lhes fosse dada tinha também uma *very real importance* para a comunidade atlântica.”⁸¹ Esta atitude da administração Kennedy provocará uma tensão nas relações luso-americanas.⁸² Os EUA renunciam ao apoio deliberado a um aliado atlântico, contribuindo para isso a decisão de não examinar individualmente as questões trazidas às Nações Unidas. Harriman vai mais longe e afirma mesmo que “seria mau promover um bloco NATO”, uma vez que não existem “blocos de países”, mas sim “países individuais cada qual com o seu ponto de vista particular.” Após esta tirada, acrescentou que “Portugal não podia contar que todos partilhassem plenamente o seu ponto de vista, tal como os EUA não esperavam que as suas atitudes merecessem sempre o apoio dos restantes aliados.” Estava iniciado o debate sobre a solidariedade, ou a falta dela, nas questões referentes a assuntos de um aliado NATO. O conselheiro de Kennedy terminou a sua exposição salientando a mudança do mundo nos últimos anos e

⁷⁸ Telegrama nº 33, 25 de Fevereiro de 1961, transcrito em TELO, António José (Org.), *Ibidem*, pp. 276.

⁷⁹ Averell Harriman fora nomeado por Kennedy, em Janeiro de 1961, Embaixador Itinerante (*Ambassador at Large*) e era assim o diplomata que tinha a incumbência de *preparar o terreno* para a aplicação das políticas externas norte-americanas.

⁸⁰ Telegrama nº 37, 1 de Março de 1961, transcrito em TELO, António José (Org.), *Ibidem*, pp. 278.

⁸¹ Telegrama nº 39, 4 de Março de 1961, sublinhado no original, *Idem*, pp. 278/279.

⁸² Para uma visão mais ampla e fundamentada do período da administração Kennedy e Portugal Vd. RODRIGUES, Luís Nuno, *Kennedy-Salazar: A Crise de uma Aliança. As Relações Luso-Americanas entre 1961 e 1963*, Lisboa, Editorial Notícias, 2002.

afirmando que a NATO poderia ter um papel muito importante no desenrolar de novos acontecimentos, não omitindo a sua identidade e acção no mundo em constantes mutações. Disse mesmo que “poderíamos aqui na NATO trocar ideias a esse respeito e apreender mutuamente da experiência alheia a melhor maneira de proceder.”⁸³

Nessa mesma noite, no jantar de despedida de Spaak do Secretariado da NATO, Faria conversou com Harriman. Disse-lhe que “não devíamos perder de vista o apoio dos americanos nas moções afro-asiáticas contra nós”, pois isso podia “encorajar uma agressão por parte dos nossos inimigos.” O decréscimo na crença de um apoio americano começara a fazer-se sentir nas hostes portuguesas e o Embaixador lança um repto a Harriman: “Se alguma das nossas províncias ultramarinas viesse a ser atacada e a tivéssemos de perder em face da indiferença dos nossos aliados, seriam inevitáveis acontecimentos de maior gravidade em Portugal e nenhum Governo poderia manter-nos na Aliança Atlântica.” António de Faria ironiza mesmo chegando a dizer que “dentro em pouco teríamos um Governo de Fidel Castro em Portugal e Espanha, o que seria uma brecha importante no sistema de defesa”, caso se seguisse uma política de neutralismo e de afronta para com um amigo aliado. Este seria um argumento muito utilizado pela diplomacia portuguesa ao longo dos anos sessenta. A conversa chega a azedar quando o americano replica que “não via por que isso havia de ter qualquer influência em Espanha”, ao que o Embaixador português respondeu “são doenças contagiosas”. Era a visão da política externa portuguesa de que a viabilidade do regime político português só seria compatível com um sistema semelhante em Espanha e vice-versa. A unidade ibérica assentava em pilares comuns de defesa e em sistemas políticos semelhantes, ideia gerada após a Guerra Civil Espanhola (1936-1939), e que se mantinha como um vector da política externa de Portugal. O telegrama termina com “as informações recebidas sobre a atitude de Stevenson na ONU” que “confirmam infelizmente a incompreensão da nova administração dos nossos problemas e verdadeiros interesses do Ocidente em África.”⁸⁴

Começamos já por ver que a administração norte-americana iria fazer finca-pé à política ultramarina portuguesa e isso começava a exasperar os governantes de Lisboa.

⁸³ Telegrama n° 39, 4 de Março de 1961, transcrito em TELO, António José (Org.), *Ibidem*, pp. 279/280.

⁸⁴ Telegrama n° 40, 4 de Março de 1961, *Idem*, pp. 280.

Podemos apontar o dia 7 de Março como ponto de viragem nas relações luso-americanas, pois é neste encontro que Elbrick informa que “os Estados Unidos votarão contra Portugal na próxima reunião do Conselho de Segurança.” No dia seguinte, Marcelo Mathias relata ao Embaixador na NATO o encontro ocorrido na véspera a pedido da administração americana entre o congénere americano em Lisboa, Charles Burke Elbrick, e Salazar.⁸⁵ Os argumentos apresentados pelo Embaixador Elbrick são uma prova clara de como a atitude dos EUA se altera por definitivo: 1) a votação norte-americana em favor da inscrição de todos os assuntos na agenda de quaisquer órgãos da ONU, dando mesmo o exemplo dos aviões americanos de reconhecimento U-2 que foram abatidos pelos soviéticos e levados a Conselho de Segurança da ONU; 2) a referência à atitude do governo espanhol, aliado e amigo de Portugal, que cedera às pressões da ONU e fornecera informações sobre as suas províncias ultramarinas. E como último argumento, o Governo americano afirma que sente graves preocupações resultantes dos «ventos de mudança» que estão acontecer em África, e como tal sente necessário clarificar as relações com Portugal relativamente aos problemas do Ultramar, apontando o direito à autodeterminação e à eventual constituição de uma *Commonwealth* portuguesa como motivos de futura fricção.⁸⁶

Ou seja, não se tratava de ir contra um amigo aliado, mas sim ir ao encontro de princípios que pautavam a nova administração americana. Segundo Elbrick, havia “uma tradição firme do Governo americano votar em favor da inscrição de todos os assuntos na agenda de quaisquer órgãos da ONU”. Salazar notou aqui uma certa incongruência entre uma nova atitude da administração Kennedy e a invocação da “tradição firme” dos EUA votarem a favor da inscrição de tudo o que dissesse respeito aos problemas mundiais. Quanto ao argumento Espanha, os EUA percebem bem a ligação que Portugal tem com Espanha e joga isso a seu favor. Se Portugal era o principal interlocutor na Península Ibérica com os EUA, esta atitude de Espanha mostrava empenho em agradar aos americanos, e portanto Portugal não se podia deixar ultrapassar.

Na réplica ao Embaixador americano, Salazar, no seu estilo metódico, divide a questão e analisa-a ponto a ponto com uma frieza que caracterizava o seu contacto com os americanos. No primeiro ponto, acerca do caso dos U-2, Salazar salientou o facto de os

⁸⁵ Telegrama nº 71, 8 de Março de 1961, transcrito em TELO, António José (Org.), *Ibidem*, pp. 281-283.

⁸⁶ Para uma descrição pormenorizada do encontro ver RODRIGUES, Luís Nuno, *Op. Cit.*, pp. 82-83.

aviões de reconhecimento estarem em missão secreta de espionagem em território inimigo e por conseguinte terem sido abatidos pelos soviéticos – “constitui manifestamente um caso cuja gravidade e repercussão internacional eram óbvias”, dando-se graças por não ter desencadeado uma guerra entre as duas potências. O que acontecera em Angola, no início de Fevereiro, fora apenas “um golpe de mão de cento e tal mercenários”, sendo um absurdo considerá-lo motivo para levar ao Conselho de Segurança uma proposta que acusava as colónias portuguesas de perigo iminente para a paz mundial.⁸⁷

Quanto ao fornecimento de informações à ONU, isso “resumia-se a aceitarmos a tese do artigo 73 e a renunciarmos a prazo mais curto ou mais longo à soberania portuguesa sobre tais territórios.” Salazar contra-ataca pedindo aos EUA para clarificarem a sua posição quanto ao Congo, uma vez que aí sim havia perigo para a paz mundial, pois da estabilidade naquele país dependia em muito a estabilidade dos vizinhos africanos.

Quanto à autodeterminação das províncias e a uma futura *Commonwealth*, o governo português não percebe o alcance do pedido americano numa altura em que “os perigos da subversão comunista ameaçam não só as províncias ultramarinas bem como a metrópole e até a Península Ibérica”, numa clara alusão ao episódio do “Santa Maria”. Daí que resolver a questão do Congo fosse mais útil e proveitoso para a defesa das colónias portuguesas. Imaginar uma União das Províncias Ultramarinas à semelhança do modelo britânico era condenar a existência do Império secular português, e aí Salazar era intransigente. Nem sequer seria digno nem legítimo comparar a atitude inglesa e francesa em África com o papel ancestral de Portugal naquele continente. Portanto, autodeterminação e independência estavam fora das cogitações portuguesas.

Este encontro termina com uma ameaça velada aos EUA. Diz Salazar que “Portugal tem seis (6) países que lhe asseguram os seus votos favoráveis ou abstenções quanto à proposta da Libéria” e que, por conseguinte, o papel dos EUA, enquanto amigo e aliado, era votar ao lado dos amigos ou então abster-se. O ditador insinua que Portugal tem outros amigos que darão apoio – ou na pior das hipóteses abster-se-iam – à continuação da política portuguesa em África. Os EUA deviam tomar consciência das consequências de um tal apoio ao bloco afro-asiático que votavam ao lado da URSS. Antes de Elbrick abandonar o encontro, foi-lhe pedido “para sustar a directriz que se desenha no Governo americano”, ou

⁸⁷ Telegrama nº 71, 8 de Março de 1961, transcrito em TELO, António José (Org.), *Ibidem*, pp. 281-283.

seja, pediu-se ao Embaixador para que não deixasse os “africanistas” tomarem conta da política externa americana, como já se previa que iria acontecer.⁸⁸

No dia 14 de Março de 1961, véspera da votação da proposta da Libéria na ONU, António de Faria comunica para as Necessidades as notícias e o ambiente que se respira na NATO por via da votação na ONU e da expectativa das consequências resultantes desse acto. O Embaixador relata que a imprensa francesa “alude a possibilidade de Portugal se retirar da ONU e da NATO” caso os EUA “votem a resolução da Libéria sobre Angola.” É ainda referido, segundo o jornal *Le Monde*, que o Embaixador português em Washington teria tido um encontro com Dean Rusk, a quem foi comunicado que Portugal se veria forçado a reconsiderar a sua posição dentro da NATO e a relação com a ONU, se houvesse uma hostilidade deliberada por parte de um aliado à política africana portuguesa. António de Faria revela que desconhece o que quer que seja daquela notícia quando o Embaixador holandês na NATO, Stikker, o interpela sobre ela. Este mostra-se cauteloso com aquele tipo de notícias para o bem-estar da Aliança, afirmando mesmo que a atitude de Portugal no seio da NATO relativamente à proposta da Libéria ter sido a mais correcta. Este Embaixador alerta Faria para a forte influência que Harriman, Chester Bowles (Sub-secretário de Estado da Administração Kennedy) e Mennen Williams (Secretário de Estado Adjunto para os Assuntos Africanos) têm na nova administração, não esperando por isso facilidades para o lado português. Aconselha mesmo António de Faria a procurar “elementos americanos importantes e influentes capazes de melhor compreensão” da política externa portuguesa. É o caso de Dean Acheson⁸⁹ com quem Portugal “deveria entrar em contacto e que agora preside grupo nomeado por Kennedy para estudar posição americana e eventuais reformas na NATO.”⁹⁰

Por fim, Stikker aconselha Portugal a não fazer nada que comprometa a segurança e defesa da Europa e que nem sequer pensasse em sair do Pacto. Fazia esta advertência como amigo de Portugal.

⁸⁸ Telegrama nº 71, 8 de Março de 1961, transcrito em TELO, António José (Org.), *Ibidem*, pp. 281-283.

⁸⁹ Por esta altura, o antigo Secretário de Estado fora incumbido de apresentar um relatório no qual estabelecesse novos parâmetros e esclarecesse o papel da NATO e respectiva relação com os aliados atlânticos na nova política externa da administração Kennedy. Esse relatório é divulgado no dia 3 de Abril de 1961. Este assunto será debatido adiante no subcapítulo “O papel da NATO na política externa norte-americana”.

⁹⁰ Telegrama nº 51, de 14 Março de 1961, transcrito em TELO, António José (Org.), *Ibidem*, pp. 283/284.

No dia 15 de Março, ainda as votações não tinham decorrido em Nova Iorque, Faria mostra alguns sinais de confiança na alteração da votação dos EUA.⁹¹ Qual a razão para tal optimismo? O Embaixador americano na NATO, Thomas K. Finletter, era uma personalidade destacada da Força Aérea norte-americana que participara nas negociações dos Açores e como tal compreendia certamente a importância estratégica dos Açores e os laços que uniam Portugal e os EUA. No mesmo dia, Faria encontra-se com Finletter e o seu delegado suplente, Nolting, e explica a razão da apreensão portuguesa face à atitude americana nas Nações Unidas. Essa apreensão era justificada pelo simples facto de a atitude americana poder ser seguida por outros países. Mas a maior gravidade dessa atitude seria a impressão causada na opinião pública. Uma vez votada a resolução que, segundo o ponto de vista português, “contraria o espírito da Carta” e representa uma interferência directa nos assuntos internos de um país, a Organização deixaria de ter legitimidade para julgar o que quer que fosse. Faria pede a Finletter que “chame a atenção do seu Governo para a importância desta questão.” A abstenção americana seria o suficiente para não aprovar a resolução. Todos os esforços diplomáticos portugueses revelaram-se infrutíferos e os americanos votaram a favor da proposta da Libéria.

A votação americana na ONU não deixou ninguém indiferente na NATO. Casardi, Secretário-Geral interino que substituíra Spaak após o pedido de demissão do belga, em Fevereiro de 1961, pergunta a Faria se Portugal está interessado em levar a questão de Angola a discussão no Conselho da NATO ou se preferia o Embaixador português que fosse ele a levá-la⁹². Tudo isto porquê? Porque o Embaixador italiano considerava que os EUA não tinham respeitado as disposições contidas no parágrafo 3, alínea c), do “Relatório dos Três Sábios”. Nesta alínea encontra-se a seguinte disposição: “Nenhum governo deve adoptar uma política definitiva ou fazer declarações políticas marcantes sobre questões importantes para a Aliança ou para um qualquer dos seus membros sem a consulta prévia, excepto se houver impossibilidade material demonstrável.”⁹³ Ou seja, os EUA deviam ter consultado previamente os países membros da Aliança. Isso dava garantia moral e jurídica ao apoio que Portugal necessitava para discutir a questão no Conselho da NATO.

⁹¹ Telegrama nº 54, de 15 Março de 1961, transcrito em TELO, António José (Org.), *Ibidem*, pp. 284.

⁹² Aerograma nº 1653, de 20 Março de 1961, *Idem*, pp. 286/287.

⁹³ In “Relatório dos Três Sábios sobre a Cooperação Não-Militar na NATO”, Documento da NATO C-M(56)127(Revisto), de 10 de Janeiro de 1957. Pode ser consultado em http://www.nato.int/archives/committee_of_three/CT.pdf.

Esta discussão só se faria com o beneplácito do Governo português. Perante a interpelação de Faria quanto à melhor solução para o caso, “Casardi não tinha chegado a uma conclusão sobre o que nos conviria fazer”. Competia apenas ao governo português elaborar uma posição. Em anexo seguiu um memorando redigido por Casardi que poderia ser aproveitado pelo MNE para sustentar o ponto de vista português.

Além de Casardi, Faria também interpelou o belga Staercke, decano do Conselho, e “a sua reacção foi de que era difícil não fazermos qualquer declaração no Conselho sobre a matéria.” Talvez Portugal não devesse internacionalizar a questão, à semelhança do que fez a França com a questão da Argélia. Todavia, “só poderia haver vantagem (...) em que se expusesse com inteira franqueza ao Conselho todas as consequências” da atitude americana no interior do grupo atlântico. Esta opinião era também partilhada por Stikker. Os Estados Unidos não deviam ter assumido uma posição na ONU contrária aos interesses de um país aliado, advogando mesmo que este assunto “poderia ser objecto de conversações bilaterais com o Governo português sem os inconvenientes e perigos” resultantes das declarações públicas feitas em Nova Iorque.⁹⁴

A avaliação da atitude norte-americana na ONU e as possíveis repercussões no seio da Aliança constituem o cerne da intervenção portuguesa em Sessão Privada do Conselho a 20 de Abril de 1961. Na mesma altura, a 15 de Março de 1961, são desencadeados os ataques da UPA no Norte de Angola e tudo isso transtorna as hostes do Estado Novo. Numa longa exposição ao Conselho, António de Faria começa por apresentar o estado de espírito português face aos últimos acontecimentos em Angola que provocaram “a mais profunda preocupação”, endereçando essa mesma preocupação e o desejo de uma rápida resolução a todos os outros países da Aliança. Como tal, o governo português decidiu submeter ao Conselho a questão de Angola ao abrigo do Artigo IV do Tratado do Atlântico.⁹⁵

No preâmbulo da sua exposição, o Embaixador português dá conta do encontro do dia 7 de Março entre o Embaixador americano em Portugal e o Presidente do Conselho e o Ministro dos Negócios Estrangeiros, aos quais foi comunicado que a administração

⁹⁴ Telegrama nº 63 de António de Faria, 24 de Março de 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 116.

⁹⁵ Neste artigo pode ler-se: “As Partes consultar-se-ão sempre que, na opinião de qualquer delas, estiver ameaçada a integridade territorial, a independência política ou a segurança de uma das Partes.”

Kennedy estava preocupada com o rumo das políticas portuguesas nas suas províncias ultramarinas. Daí que tivesse proposto a concessão de uma “ajuda bilateral importante”, havendo “a possibilidade de uma assistência multilateral dos países da NATO devidamente seleccionados, para minimizar os incidentes económicos que resultariam para Portugal”.⁹⁶ Era convicção americana que a adopção de medidas graduais em vista da autodeterminação poderia evitar uma escalada de violência que alastraria aos vizinhos africanos. Perante os parceiros NATO, António de Faria relembra que a Constituição Portuguesa no seu Artigo Primeiro define o território da República Portuguesa como sendo uma unidade de várias partes, estando o carácter unitário desses territórios consagrado no Artigo Quinto. Foi com esta mesma Constituição que Portugal entrou na NATO, em 1949, e nas Nações Unidas em 1955. Portanto, a aceitação tácita da Constituição de Portugal não pode ser ambivalente. Relembrou ainda aos presentes que à questão da ONU, se Portugal administrava algum território que se enquadrasse na definição de território não-autónomo, o governo português respondera sempre que não. Esses territórios eram parte integrante da Nação, logo, qualquer interferência das Nações Unidas seria vista como ingerência nos assuntos internos do país, o que ia contra a Carta das Nações Unidas. Ficava assim apresentada a posição portuguesa face à questão dos territórios não-autónomos.

Esta exposição serviu também para o governo português apresentar a sua insatisfação para com os EUA e a atitude hostil adoptada publicamente e sobretudo nas Nações Unidas. O mote “África para os africanos” proclamado por Mennen Williams só serviria, segundo a posição portuguesa, os interesses dos comunistas em África. Este é o aspecto mais vincado pelo Embaixador. Após uma pequena explicação histórica do valor das colónias portuguesas para a defesa do Ocidente, na qual é citado o presidente americano Roosevelt para mostrar a importância de Portugal pluricontinental na defesa dos valores do Ocidente⁹⁷, António de Faria diz que “Portugal é obrigado a concluir que esta nova posição americana deve-se a razões puramente políticas e a um oportunismo.” Utilizar o argumento geográfico (as colónias estão separadas geograficamente de Portugal) e argumento cultural

⁹⁶ *Declaração feita pelo Representante Permanente de Portugal na audiência privada do Conselho a 20 de Abril de 1961*, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 110.

⁹⁷ António de Faria cita uma passagem encomiástica, retirada de carta de 10 de Julho de 1941, enviada pelo presidente Roosevelt ao chefe do governo português: “In the opinion of the Government of the United States, the continent exercise of unimpaired and sovereign jurisdiction by the Government of Portugal over the territory of Portugal itself, over the Azores and over all Portuguese Colonies offers complete assurance of security to the Western Hemisphere in so far as the regions mentioned are concerned.” (no original), In *Idem*.

(os habitantes têm outra cor de pele e outra cultura) é fazer demagogia com as palavras, uma vez que o Alasca e o Havai, estados americanos, também correspondem a esta mesma descrição. Como tal, não se vê ninguém a utilizar esses argumentos contra os EUA. Prossegue, apontando o argumento do anticolonialismo como uma arma da Guerra Fria que foi arremessada pela URSS e bloco afro-asiático e que os EUA seguiram, hostilizando um amigo e aliado. Para o Embaixador, o Ocidente não pode abandonar as vantagens claras de um acesso do Atlântico Sul ao Índico por questões demagógicas.

De acordo com o governo português, as províncias ultramarinas dão garantias económicas e condições geoestratégicas para uma defesa contra o comunismo mundial. Esta posição ficou atestada nas palavras do representante português: “nós recusamos esta demissão [abandono da defesa das possessões africanas], esta traição dos valores morais, aos quais desejamos ficar agarrados.” Adotar posições que conduzam a “novos Congos” é o que os EUA estão a fazer quando propugnam pela autodeterminação dos povos africanos. António de Faria vai mesmo ao ponto de relembrar ao Conselho as suas palavras aquando da independência do Congo, dizendo que “ainda antes de 1960, forças estrangeiras teriam de ser enviadas para lá.”

No final da sua exposição, o representante português lançou um apelo em nome do seu Governo para que “os países amigos e aliados não assumam uma posição de hostilidade para com Portugal”. Caso “não lhes seja possível votar a seu favor, ao menos que se abstenham e que os seus representantes evitem fazer declarações públicas desfavoráveis.”⁹⁸ É com este apelo à solidariedade da Aliança que irá começar a verdadeira diplomacia portuguesa em palcos internacionais. Em suma, através desta tomada de posição, Portugal passa o ónus da questão para os seus parceiros atlânticos: a defesa do Ocidente começa com a coesão da Aliança e para tal terão que ser os aliados a mostrar que desejam tanto essa defesa como Portugal, que manteve sempre a ideia de uma defesa do Ocidente se estender ao Atlântico Sul. Com esta declaração, António de Faria reiterava a ideia de que se os aliados não estivessem de acordo com a política ultramarina portuguesa, pelo menos deviam abster-se de a criticar publicamente sob pena de isso violar o espírito de coesão e unidade da Aliança.

⁹⁸ *Declaração feita pelo Representante Permanente de Portugal na audiência privada do Conselho a 20 de Abril de 1961*, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 110.

As palavras de Faria suscitaram várias reacções entre os aliados. É de destacar a intervenção do Embaixador americano.⁹⁹ Os restantes parceiros mostraram-se mais cautelosos nas suas declarações, adoptando uma posição neutral e refugiando-se nas futuras indicações dos respectivos governos.

O Embaixador Finletter começa por dizer que discordava de muitas das afirmações feitas pelo Embaixador naquela sessão, apesar de estar “satisfeito pelo facto de esse Governo ter dado livre expressão aos seus sentimentos.” Esta suavidade diplomática contrasta com a rejeição dos argumentos portugueses, dentre eles o “oportunismo das maiorias nas Nações Unidas” e os slogans feitos por responsáveis americanos do “género daqueles que se usam no mundo comunista”. Aliás, as posições recentes da administração americana tinham como propósito último “contribuir para um Portugal mais solidamente estruturado” e “fortalecer a Aliança, colectiva e individualmente.” Este paradoxo evidente apenas se sentia na maneira como os objectivos eram alcançados, uma vez que o princípio era o mesmo. A NATO era o “fecho da abóbada da política americana, mas os americanos eram também obrigados a tomar em consideração as outras pedras.” Para mostrar aos parceiros essa boa-fé, Finletter propõe que os parceiros possam ditar sugestões construtivas para os vários problemas que se apresentam aos parceiros, incluindo o problema da questão negra no Mississipi. Ou seja, os EUA não querem comprometer em nada os compromissos assumidos, mas desejam que a resolução dos problemas do mundo seja conseguida em unísono, dando como exemplo um problema doméstico e que assolava a sociedade americana no dealbar da década de 60.¹⁰⁰

A réplica de António de Faria a Finletter, além de ressaltar o agravo na opinião pública portuguesa de tais declarações por parte dos EUA que em nada ajudavam a resolver os problemas, consistia na distinção de dois tipos de questões em que é permitido os parceiros da Aliança discordarem. As questões do primeiro tipo são “aquelas questões que dizem directamente respeito à Aliança como um todo ou a um dos seus membros, mas que na verdade não põem em causa a existência ou a integridade territorial do país membro.” E nestas as divergências são inevitáveis, mas inócuas para a coesão da Aliança. O outro tipo de questões prende-se com a inesperada divulgação pública dessas divergências num plano

⁹⁹ Aerograma n° 1699, 21 de Abril, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 116.

¹⁰⁰ Idem.

que só favorecerá os inimigos desse aliado. O Embaixador “ataca” as declarações de Finletter com a citação de um princípio geral da consulta entre os países da NATO apresentada pelos EUA, no qual se diz que “o processo de consulta política requer a aceitação do facto de que possa haver alturas em que os aliados têm que ‘concordar em discordar’, actuando aquele com a máxima discrição, maturidade e consideração pelos outros.”¹⁰¹ Ironiza mesmo a falta de tacto dos americanos por não terem usado um princípio seu em Nova Iorque. Conclui a réplica com o apelo para solidariedade dos aliados, que é o mínimo que podem fazer.

De todos os parceiros, o americano é aquele que mais evidencia o afastamento face à política ultramarina de Portugal. Dentre os parceiros, aqueles que mais apoiam Portugal parecem ser a França, a Itália e a Bélgica. Isto indica que o equilíbrio de poderes na Aliança se definia entre as potências continentais europeias e a potência do outro lado do Atlântico, tendo o Reino Unido um papel de fiel da balança. Os britânicos manifestam-se sempre prudentes e esperam sempre para ver que consequências se retiram da situação criada.

Em claro contraste, então, com as palavras do Embaixador americano estão as palavras do Embaixador francês, de Leusse, que reitera o apoio do Governo Francês ao regime de Salazar e à “interpretação portuguesa do artigo 73 da Carta” das Nações Unidas, ao mesmo tempo que “partilhava a desconfiança portuguesa do carácter demagógico dos debates nas Nações Unidas.” Estava dado, em síntese, o apoio claro que Portugal iria obter ao longo da acção diplomática na NATO.¹⁰² Além do apoio explícito francês, o Embaixador italiano comunicou a Faria que a Itália “nada faria de desagradável para Portugal e em particular não daria o seu apoio a inquéritos da ONU acerca dos territórios portugueses”. Também o Embaixador do Reino Unido se escudou no estudo do seu Governo de todas as implicações da declaração portuguesa, isto é, de momento o Reino Unido não assumiria nenhuma posição pública para não beliscar a Aliança Luso-Britânica. A mesma prudência foi manifestada pelo Embaixador da RFA e do Luxemburgo. Quer o Embaixador belga, de Staercke, que considerou a “declaração portuguesa patética” mas incisiva, quer o Embaixador holandês, Stikker, apresentaram os exemplos recentes do cuidado a ter com a autodeterminação dos povos e a independência de ex-colónias e os

¹⁰¹ Aerograma nº 1702, 26 de Abril de 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 116.

¹⁰² No subcapítulo “O apoio da França e a saída da estrutura militar da NATO em 1966” sintetizar-se-ão melhor os contornos deste apoio, quer política quer militarmente.

problemas daí advindos para os seus países, referindo o caso do Congo belga e da Indonésia, respectivamente. Apesar de considerar que a “reviravolta na atitude americana tenha sido brusca”, o Embaixador belga releva a importância de não deixar Portugal isolado e deixá-lo resolver o problema das suas colónias sozinho, já que o erro da Bélgica foi querer resolver unilateralmente o problema da sua ex-colónia. De todas as posições manifestadas nesta sessão, há um que se destaca pelo carácter premonitório. Stikker diz a páginas tantas: “Se os aliados de Portugal pensavam que este devia mudar de orientação, conviria que discutissem aqui o caso e que as trocas de opiniões fossem muito francas e totalmente secretas.”¹⁰³

De acordo com a perspectiva portuguesa, a Aliança Atlântica devia ser coesa aos olhos da opinião pública, para não haver prejuízo em benefício da União Soviética, e como tal os aliados deviam discutir abertamente no seio da Aliança as suas divergências e assumir posições convergentes. Esta chamada de atenção é sintomática e vai ser corroborada pelo Presidente da Sessão, Casardi, que na sua declaração de encerramento relembra o parágrafo 51, alínea c). Portugal, enquanto aliado e membro, não foi tido em conta e viu-se confrontado publicamente com declarações e posições hostis provenientes de países amigos sem ser tido nem achado. Analisando a intervenção portuguesa na sessão, reconheceu que “houve uma alteração na perspectiva americana quanto às províncias ultramarinas portuguesas.” Isso podia ser motivo para se discutir o que se entende por consulta entre países membros, se nesta se inclui as relações e discussões bilaterais, e neste sentido os EUA “informaram claramente o seu aliado português do seu modo de pensar.” Deixa a crítica implícita de que este assunto devia ter sido trazido mais cedo a Conselho pela sua complexidade. Casardi não advoga uma qualquer posição, apenas se escuda na complexidade do problema – “Pessoalmente, não desejo expressar uma opinião firme.”

Casardi tece algumas críticas aos parceiros atlânticos pela alegada falta de cooperação e união, considerando inaceitável o argumento da escassez de tempo para consultas entre os aliados. A sua crítica torna-se mais incisiva quando ele próprio diz que “não se lembra de as intervenções de Portugal [em Conselhos anteriores sobre a questão das províncias ultramarinas portuguesas] terem recebido tais respostas.” Era uma crítica explícita ao silêncio a que os membros se remeteram no seio da Aliança. Com um certo acinte faz a

¹⁰³ Aerograma nº 1702, 26 de Abril de 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 116.

pergunta: “Qual é o significado do silêncio sobre assuntos que dizem respeito a outros quando um assunto é trazido à discussão pelo representante do estado membro?” Conclui endereçando dois pedidos: primeiro, “se acharem que não podem votar nas Nações Unidas a favor dos pontos de vista portugueses, ao menos abstenham-se”; e segundo, “os seus representantes [dos países membros] devem evitar fazer declarações públicas desfavoráveis.”¹⁰⁴ Por outras palavras, Casardi pretende que os aliados debatam entre si as suas divergências no seio da NATO e evitem que transpareça para o exterior a desunião que resulta da adopção de diferentes pontos de vista. Não se pode esperar que o escudo do Ocidente apresente brechas susceptíveis de serem aproveitadas pela URSS. Sempre que as posições dos aliados não forem ao encontro das pretensões portuguesas, então aqueles devem explicar porquê, pelo menos por uma questão de solidariedade atlântica.

Em suma, podemos ver que a acção diplomática no seio da NATO foi intensa após as votações na ONU condenarem a política colonial portuguesa. Até ao início da guerra em Angola, Portugal apresentou os seus argumentos juntos dos aliados para um apoio mais forte contra a “ofensiva comunista ao Ocidente.” O problema português passou a ser o cerne das atenções nas reuniões da Aliança, numa altura em que a administração Kennedy mostrava ao mundo uma nova maneira de pensar os problemas mundiais e em especial os problemas africanos. Esse choque de perspectivas marca indelevelmente as relações externas portuguesas, sobretudo ao nível multilateral na NATO. Como se verá mais tarde, Portugal vai tentar angariar apoios de países da Aliança, como a França e a RFA, usando a plataforma multilateral para desenvolver apoios ao nível bilateral. Nesta altura, tudo está ainda por se clarificar em termos de apoios concretos.

¹⁰⁴ Aerograma nº 1702, 26 de Abril de 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 116.

2.3. NOVOS PROTAGONISTAS NO PALÁCIO DAS NECESSIDADES E O ENDURECIMENTO DA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA

Analisando a história diplomática portuguesa do século XX, Franco Nogueira aparece-nos como o grande artífice da década de sessenta. Nas palavras de João Hall Themido, antigo funcionário e diplomata do Palácio das Necessidades: “A batalha da diplomacia portuguesa nos anos 60 é a batalha de Franco Nogueira.”¹⁰⁵ Quando Nogueira é nomeado Ministro dos Negócios Estrangeiros do governo de Salazar a 4 de Maio de 1961, o Estado Novo sentia já os efeitos de uma tripla crise que se desencadeou no início desse ano. Começou com o caso “Santa Maria”, passando pela inscrição dos acontecimentos em Angola no Conselho de Segurança da ONU e culminou no golpe falhado do Botelho Moniz, em 13 de Abril do mesmo ano. Neste mesmo dia, Salazar dá o mote para o gizar de uma nova política ultramarina. “Para Angola, rapidamente e em força” significava um endurecimento da política externa em prol da defesa do Império face aos ataques externos. Estando em plena convulsão política, provocada pelo estéril golpe palaciano, Salazar remodela o seu Governo, chamando para si aqueles que podiam executar na perfeição as linhas de acção de um pensamento que colocava Portugal entre as potências imperiais do Mundo, isto de acordo com a sua perspectiva de política internacional. Nas palavras de um diplomata português que serviu o regime, “Salazar empenhou-se em defender essas fronteiras sem fazer concessões, consciente de que se tratava de uma política nacional, legítima e julgada exequível” e qualquer cedência produziria um efeito em cadeia incontroável e irreparável.¹⁰⁶ A concepção política de Salazar do lugar de Portugal no mundo não se compadecia com aquela que se preparava para irromper. É esse choque de concepções que se vai experimentar ao longo da década de 1960.

Esse choque está na origem do endurecimento da política externa de Salazar. Para se compreender bem o fundamento do endurecimento da posição portuguesa na NATO, atenhamo-nos numa carta de resposta de Salazar ao ministro da defesa da RFA, Franz

¹⁰⁵ THEMIDO, João Hall, *Dez Anos em Washington, 1971-1981. As Verdades e os Mitos nas Relações Luso-Americanas*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1995, pp. 15.

¹⁰⁶ *Idem.*

Joseph Strauss. Este tinha escrito ao Presidente do Conselho procurando dissuadi-lo do rumo que Portugal se preparava para tomar no que diz respeito à sua política colonial. “Para mim”, replica Salazar, “que considero a Europa sem possibilidade de resistência quando perdida a África, a perda da península não é relevante, pois que o resto irá a seguir. (...) Entendemos que é nosso dever lutar, enquanto tivermos forças para isso – lutar em defesa das populações negras e brancas que nos estão confiadas, na convicção de que também assim lutamos pelo Ocidente.”¹⁰⁷ Esta síntese do pensamento político de Salazar é lapidar, porquanto a existência de uma Europa coesa e viável dependia do sucesso das possessões europeias em África. A descolonização por parte dos países europeus, designadamente a Bélgica, a França e a Grã-Bretanha, constituiu um primeiro passo para a perda da Europa e dos valores ocidentais para o comunismo soviético. O próprio regime de Salazar, segundo convicção do próprio, devia a sua existência à unidade ibérica e às possessões africanas.¹⁰⁸ Aqui há a salientar dois pontos: primeiro, a desconfiança de Salazar no projecto europeu de Mercado Comum; e segundo, a renúncia a quinhentos anos de história portuguesa em África e subsequente perda da identidade nacional. A este ponto acresce a convicção da luta pelos valores ocidentais, o tal desígnio de missionação que guiava e guiou os portugueses para a diáspora marítima e que, segundo Fernando Pessoa, “deu novos mundos ao mundo”.

Ao longo das próximas páginas, veremos como foi aplicada e que obstáculos se levantaram à política externa portuguesa com um novo timoneiro. Para uma melhor circunscrição dos temas, a primeira parte irá mostrar o impacto das palavras de Franco Nogueira na cimeira NATO de Oslo, em Maio de 1961, e como é que Portugal conseguiu desvincular parte do armamento afecto às forças NATO. Há uma relação directa entre a cimeira de Oslo e o deferimento do pedido português. No subcapítulo sobre o armamento NATO, procurar-se-á esclarecer os contornos da acção diplomática portuguesa no que diz respeito à retirada das forças NATO das unidades militares de defesa da Europa e respectiva utilização em territórios ultramarinos. Também serão analisadas as consequências advindas desse pedido, explorando as críticas feitas pelos principais parceiros atlânticos.

¹⁰⁷ Carta de Salazar a Strauss, de 13 de Julho 1961, AOS/COE – 3.

¹⁰⁸ Cf. CANN, John P., *Contra-Subversão em África. Como os Portugueses fizeram a guerra em África 1961-1974*, Lisboa, Prefácio, 2005, Cap. 2, pp. 35-58.

2.3.1 FRANCO NOGUEIRA E A CIMEIRA MINISTERIAL DE OSLO EM MAIO DE 1961

A chegada de um novo ministro dos Estrangeiros às Necessidades não inflectiu a política colonial portuguesa, antes pelo contrário. Franco Nogueira tinha a consciência de que a política colonial portuguesa encontrava dois obstáculos que se deviam contornar: a política anticolonialista de Washington e o perigo subversivo da URSS em países subdesenvolvidos. Portugal ficava assim ante duas possibilidades: ceder a Washington ou a Moscovo ou continuar a lutar por uma hegemonia fundada na memória do passado. “As duas últimas políticas não ofereciam dificuldade” escreveu Franco Nogueira, referindo-se à política de cedência às duas potências mundiais. “Entregar é sempre fácil”. Todavia, o novo Ministro considerava que a batalha pela permanência de Portugal Ultramarino correspondia a um desígnio nacional que fazia parte da consciência histórica dos portugueses e da Nação. “Era mais difícil a primeira política: (...) era essa que estava de harmonia com os direitos portugueses, os interesses portugueses e o perfil histórico da Nação.”¹⁰⁹

Ou seja, a política externa nacional não iria sofrer qualquer inflexão, antes pelo contrário, e essa acção fundar-se-ia na propalada consciência que o governo português tinha das suas fronteiras imperiais. Este discurso imperialista vai manter-se durante todo o mandato de Franco Nogueira. A grande dificuldade dos adversários da política externa portuguesa foi a teimosia de Salazar e Nogueira em reconhecer as mudanças de paradigma em que assentava a política colonial de Portugal.

A primeira prova de fogo do ministro deu-se em Oslo, na Cimeira realizada entre os dias 8 e 10 de Maio de 1961. Era a reunião ministerial da NATO e Portugal apresentava aos aliados a concretização das diligências necessárias para a retirada temporária das suas tropas afectas à NATO.¹¹⁰ Esta Cimeira é fundamental para a execução da política externa portuguesa por duas razões. Primeira, ao nível bilateral com os EUA, Portugal confirma o novo rumo dado à política externa da administração Kennedy, reiterada pelo Secretário de Estado, Dean Rusk, num encontro ocorrido à margem da reunião com o novo ministro português. E segunda, pelo consentimento dado pelos aliados à retirada temporária do

¹⁰⁹ NOGUEIRA, Franco, *Diálogos Interditos. A Política Externa Portuguesa e a Guerra de África*, Vol. I, Braga, Intervenção, 1979, pp. XXXIV.

¹¹⁰ Este tema será tratado mais adiante no capítulo referente ao armamento NATO.

armamento NATO. Para tal foi importante a argumentação utilizada por Portugal nas suas declarações aos aliados.

A prolação do novo ministro em Oslo, durante a Sessão do Conselho do Atlântico, foi uma prova de fogo de Portugal diante dos parceiros e teve como pano de fundo o apoio devido a um aliado numa questão que se previa delicada e morosa, caso não fosse rapidamente resolvida. Na sua declaração do primeiro dia de cimeira, Franco Nogueira cita os exemplos recentes da França, na Argélia, e da Bélgica, no Congo, para justificar por si só o uso do armamento afecto à NATO numa situação de claro perigo de insegurança para uma nação aliada. Ou seja, estando iminente a degradação de uma situação que poderia degenerar em perigo para a segurança de um país aliado, Portugal reclamava a igualdade de direitos dos aliados: o que se aplicava a um, devia-se aplicar a todos.¹¹¹

Franco Nogueira não esquece o turbilhão de vozes que vociferam contra a política ultramarina portuguesa na ONU, tecendo duras críticas àquela organização e à forma como ela era manipulada contra alguns países ocidentais. Por entre essas críticas, levanta uma questão sensível que foi um recurso habilíssimo da diplomacia portuguesa na NATO: é ou não a solidariedade atlântica um mito? Examinemos esse discurso. Logo no seu início, o ministro chama a atenção dos aliados para a gravidade do momento e pede firmeza na sua resolução: “Pensamos que os países da NATO devem aceitar as realidades e encará-las de frente, a fim de evitar que o Ocidente esteja uma vez mais, como esteve há quinze anos, colocado perante consequências trágicas.” O que se segue depois, é todo um rol de críticas ao funcionamento da ONU e à forma como ela se tinha deixado manipular pelo bloco afro-asiático. Nogueira vai mesmo ao ponto de considerar ridículo que mais de metade do financiamento da ONU venha de países da NATO e que esses países fariam melhor em aplicar esse dinheiro em países subdesenvolvidos da própria Aliança para uma melhor e mais eficaz defesa do Ocidente. Após catilinária à ONU, Franco Nogueira apela para que os aliados não se deixem enganar pela maioria fictícia existente na Assembleia, afirmando que estão a ser dominados pela URSS, e chega ao ponto de exigir que seja feita uma reforma profunda da própria ONU.

Não se pense que o ministro dos Negócios Estrangeiros português critica a ONU apenas por esta ser desfavorável à política ultramarina portuguesa. Ele fá-lo com a

¹¹¹ Cf. COKER, Christopher, *Ibidem*, pp. 324.

consciência de que os países aliados na NATO não têm dado o apoio que um parceiro atlântico por natureza merece. “Não se pode falar de solidariedade atlântica quando ataques daqueles do género da ONU são endossados por países da nossa Aliança.”¹¹² Será que o mito da solidariedade atlântica é apenas isso, um mito? Nogueira sabe que esta questão é sensível a todos os aliados, pois de seguida ele acrescenta que “a União Soviética não tardará a aperceber-se disso e a tirar daí todas as consequências.”¹¹³ Isto é, o ministro português sente que joga emocionalmente com a questão da solidariedade atlântica, não deixando de vincar aliás que uma Aliança sem coesão e unidade de nada serviria ao Ocidente. Todas as fraquezas que os aliados pudessem demonstrar seriam aproveitadas pela União Soviética. Por isso tornava-se necessário que todos se unissem e fossem solidários com um país aliado que se dizia vítima de ataques de onde nunca suspeitariam que existissem. Como veremos mais tarde, este pensamento foi efêmero e depressa se deterioraram as relações entre alguns parceiros NATO, designadamente os EUA e a Noruega.

Todavia, a verdadeira importância do primeiro dia de cimeira centrou-se no encontro bilateral entre Rusk e Nogueira. Nesse encontro, “difícil, por vezes áspero”, Dean Rusk procura convencer o ministro português da “necessidade de [Portugal] fazer propaganda nos Estados Unidos para esclarecer e persuadir a opinião pública americana” que é vista como hostil à política colonial portuguesa. Este pedido é precedido de uma sugestão de Rusk: Portugal devia reformar a sua política colonial por forma a manter um ascendente nesses mesmo territórios. Isto não significava que os EUA quisessem expulsar Portugal de África, mas sim evitar que a situação em África ficasse ainda mais descontrolada. Nogueira replica com dúvidas suscitadas pela posição americana: “que reformas tem o Governo americano em mente? Em que sentido? Que se espera de tais reformas?”¹¹⁴ Será que os EUA têm em vista a conquista de simpatias do bloco afro-asiático na ONU e como tal advoga as suas posições? Ou seja, Nogueira ressuma a pressão internacional de que Portugal é alvo e argumenta que a opinião pública em Portugal se sentiria defraudada se o governo português procedesse a reformas por via das pressões na ONU. O Secretário de

¹¹² Declaração de Franco Nogueira, na reunião de Oslo, em 8 de Maio de 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1000, Maço 76.

¹¹³ *Idem*.

¹¹⁴ NOGUEIRA, Franco, *Ibidem*, p. 61/62.

Estado americano, na sua primeira abordagem da questão, vê em Franco Nogueira alguém que não confia na ONU e como tal não estará disposto a fazer concessões. Este encontro bilateral não serviu só para os EUA verificarem *in loco* a posição portuguesa. Neste mesmo dia é entregue a todos os aliados um relatório preparado pelos EUA para o Comité Africano da NATO e feito um retrato do que poderá vir a passar-se em África se não se tiver em atenção o poder dos nacionalismos africanos.

A segunda intervenção de Franco Nogueira na cimeira de Oslo tem como fio condutor este relatório americano que o ministro utiliza para expor a incoerência em que, segundo ele, os EUA começavam a incorrer. Por um lado, desejavam que África não resvalasse para o lado soviético e por isso devia-se ter em conta os nacionalismos, e por outro lado, preparavam-se para deixar de apoiar a política de um aliado que se mantinha em África há mais de cinco séculos e que sempre lutou contra o comunismo. Sempre muito cuidadoso nas suas palavras, Franco Nogueira relembra ao Conselho que “o documento [o relatório americano para o Comité Africano] não esboça um retrato fiel e completo de toda a situação em África.” Após salientar os perigos iminentes da infiltração comunista em alguns países africanos, vindos a lume no relatório, o ministro português não deixa de comunicar ao Conselho as suas impressões. Primeiro, considera que “aceitar ajuda e técnicos comunistas e estabelecer laços de todos os tipos com o mundo comunista” é deixar preparar esses países para entrarem em órbita soviética. Segundo, sendo o africano imune aos valores ocidentais, alguém que reconhece apenas o autoritarismo como forma de regime, então o comunismo adapta-se na perfeição, explicando por que é tão fácil a infiltração em África. E por último, grande parte dos líderes dos movimentos nacionalistas são “formados e inspirados” em países de influência soviética.

Em suma, a infiltração comunista fazia-se de várias maneiras e a única forma de garantir África para o Ocidente era apoiar os países com interesses aí. “A situação em África é extremamente perigosa” e se “se continua com a actual política do Ocidente, não nos devemos surpreender num futuro não muito remoto que o continente passe para a esfera soviética.”¹¹⁵ O apoio que os EUA pretendiam dar aos nacionalistas não era bem visto por Portugal, uma vez que alguns desses líderes eram instruídos em países de influência soviética. Se os EUA queriam impedir a infiltração comunista em África, então não podiam

¹¹⁵ Ver declaração de Franco Nogueira, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1000, Maço 76.

apoiar os nacionalismos africanos, cuja inspiração advinha da URSS. Aos olhos de Portugal, este era um paradoxo que a administração Kennedy se recusava a ver. Para os americanos, continuar com o *status quo* em África e não apoiar politicamente os nacionalismos, era entregar a médio prazo os países recém-independentes à esfera soviética.

Portugal começa a mostrar nesta cimeira que desejava que a discussão sobre a questão ultramarina portuguesa fosse desviada da ONU, onde lhe eram claramente desfavoráveis as suas posições, para uma organização internacional onde tinha uma voz que era ouvida e sabia que podia contar com apoios fortes: a NATO. A base das Lajes deu sempre a Portugal um capital político de apoio e, consciente disso, Salazar queria usá-lo em defesa internacional da sua política ultramarina.

Portugal consegue que o Conselho do Atlântico conceda o seu aval ao apoio necessário para preservar a segurança de um aliado. Este apoio provém da habilidosa argumentação portuguesa que concita os dois maiores medos dos parceiros atlânticos: a falta de coesão numa decisão que envolve um aliado, que poderá ser aproveitada politicamente pela URSS, e a repetição de novos focos de instabilidade em África, caso não se agisse imediatamente em prol da segurança do território. Esta cimeira releva também a aproximação que os EUA fazem a Franco Nogueira no sentido de se procederem a reformas nos territórios ultramarinos por forma a apaziguar as vozes contrárias que se fazem sentir pelo mundo. A intransigência portuguesa em alterar o que quer que fosse nos seus territórios ultramarinos mantém-se e a esperança na ajuda da NATO faz-se sentir fortemente.

2.3.2. A QUESTÃO DO ARMAMENTO NATO

É comum afirmar-se que Portugal ganhou vantagem no teatro de operações, após o início das revoltas africanas, graças ao desvio de armamento destinado inicialmente à defesa da zona do Atlântico Norte. Veremos se esse armamento NATO foi desviado deliberadamente para África com o “consentimento” dos aliados. Uma das questões a deslindar é saber até que ponto é que este “consentimento” foi unânime dentro do seio da NATO e em que é se fundava esse consentimento. Podemos mesmo dizer que o

consentimento existiu enquanto os EUA não se impuseram e deram liberdade aos restantes para tomar a posição que quisessem. É essa acção diplomática na NATO, no início das revoltas angolanas, que irá ser o fulcro deste capítulo.

Convencionou-se chamar ‘Armamento NATO’ àquele armamento que foi cedido, ou melhor, vendido a preço privilegiado, às Forças Armadas nacionais no âmbito dos acordos militares de 1951 com os EUA. Segundo os acordos militares desse ano, o seu quadro de utilização não abrangia o Ultramar português.¹¹⁶ Todos os países aliados viram as suas forças militares reequipadas com material sofisticado, por forma a responder a qualquer solicitação de guerra na Europa – a ser usado num plano geográfico compreendido no Atlântico Norte. Tudo isto sob o escudo protector dos EUA, que eram o principal exportador mundial de armamento. Conseguiram desta forma garantir que os aliados estivessem militarmente preparados para um confronto, caso fosse necessário, e era também uma segurança militar para os próprios países, além de uma segurança política para os EUA.

A questão da utilização do armamento NATO fora do âmbito do Tratado não era uma questão virgem no seio da Aliança. Podemos citar dois exemplos, que serviram de base de apoio à argumentação portuguesa: o uso de armamento NATO na Argélia, por parte da França, e no Congo, pela Bélgica. O caso do Congo, cuja independência se deu a 30 de Junho de 1960, reforçou a convicção portuguesa da impossibilidade de os autóctones se autogovernarem.¹¹⁷ A situação caótica que se gerou após a independência obrigou a Bélgica a enviar para a sua ex-colónia tropas belgas subordinadas ao comando NATO. A 21 de Abril desse ano, “o Governo belga escreve ao SACEUR (*Supreme Allied Commander Europe*) informando-o da sua intenção de enviar (...) forças destinadas a assegurar a ordem durante as eleições [no Congo].” O Conselho do Atlântico deliberou enviar o assunto para as “autoridades militares NATO para esta avaliar os efeitos militares” que resultariam da alteração da “contribuição belga para as forças NATO”.¹¹⁸ António de Faria sente que esta oportunidade de se discutir o envio de armamento para África pode ser jogado futuramente a favor de Portugal, que desde o início do Tratado defendia a sua utilização no Atlântico

¹¹⁶ Ver capítulo 1.1 sobre o anexo secreto dos acordos de 1951.

¹¹⁷ Ver subcapítulo 2.1. sobre o impacto da independência do Congo na orientação política ultramarina.

¹¹⁸ Telegrama nº 1679, 23 de Junho de 1960, enviado por António de Faria, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 3350, Maço 63.

Sul/África. Caso Portugal necessitasse de utilizar esse armamento nas suas províncias ultramarinas, o caso belga podia ser um bom indicador do futuro sucesso dessa medida. Nas suas palavras, “o assunto tem para nós particular importância neste momento, em que não parece de excluir em futuro próximo a retirada eventual e temporária, para as nossas províncias ultramarinas, de tropas ou material de guerra da divisão portuguesa reservada para afectação SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*) em caso de guerra.”¹¹⁹ Este alerta de Faria acontece na sequência de uma nova vaga de detenções de nacionalistas, em Junho de 1960, em Angola. Estas detenções são o resultado de uma declaração pública do MPLA ao governo português a 13 de Junho, na qual se afirma que “a solução pacífica do problema colonial em Angola dependerá das acções concretas que o Governo Português empreender a esse respeito.”¹²⁰ Esta prevenção do Embaixador na NATO para Lisboa era um sinal claro da intranquilidade reinante nas chefias políticas e ultramarinas.

Ou seja, após a mudança de estratégia da política de defesa portuguesa, em 1959, Portugal vê no caso belga uma excelente oportunidade de poder reivindicar uma mesma garantia para a sua nova política de defesa, utilizando para tal as tropas afectas à NATO. António de Faria é claro nesse aspecto, apesar de manter prudência na forma de actuação: “haverá naturalmente que ter em consideração os compromissos assumidos relativamente ao uso de armamentos ou equipamentos fornecidos em condições especiais pelos países aliados”. Não obstante Portugal estar inserido num quadro de defesa global do Ocidente e ter conseguido reequipar as suas Forças Armadas nesse âmbito, é preferível utilizar as negociações bilaterais para se conseguirem os acordos necessários à utilização desse material em África. O pensamento aqui estava já na atitude dos EUA. Isto é, quando António de Faria invoca a declaração americana feita ao Conselho em 16 de Julho de 1954, que estabelecia, no caso da utilização de armamento NATO fora da zona do Tratado, que houvesse lugar a negociações bilaterais, está já a fazer conta com o apoio americano para a nova política africana do governo de Salazar.¹²¹ Tudo apontava para que os EUA não

¹¹⁹ Carta de António de Faria sobre o Aerograma nº 1679, de 25 de Junho de 1960, enviada para o MNE, Idem.

¹²⁰ Comunicado do MPLA citado por MOITA, Luís *et al.* (Eds.), *Colonialismo e Lutas de Libertação*. 7 *Cadernos sobre a Guerra Colonial*, Porto, Afrontamento, 1974.

¹²¹ Ibidem.

recusassem a utilização do armamento por eles fornecido. Como aliado, Portugal não podia esperar outra coisa.

Quando no início de Fevereiro de 1961 são desferidos os ataques à penitenciária de Luanda pelo MPLA, atinge-se o paroxismo de tensões vividas em Angola desde há algum tempo. Desde 1960 que se verificavam em Angola manifestações que eram dispersas e reprimidas pelas autoridades locais. Esse acumular de tensões foi sentido em Lisboa que imediatamente procurou delinear um plano de defesa para as províncias, no sentido de reprimir essas manifestações. A revolta dos nacionalistas angolanos em Fevereiro confirmou a necessidade de Lisboa se apressar em defender a sua colónia. O governo de Salazar decide assegurar a manutenção da ordem com todos os meios ao seu dispor sem olhar a compromissos. Impunha-se defender o Ultramar com todo o patriotismo inerente à ideologia do Estado Novo.

Rapidamente surgem vozes de protesto de aliados da NATO pela forma como Portugal está a conduzir a repressão das insurreições angolanas. Os maiores oponentes à política ultramarina portuguesa são a Noruega e a Dinamarca. A única maneira de reprimir e acabar com as revoltas em Angola era utilizar todo o material à disposição das Forças Armadas, e isso implicava usar o armamento que supostamente devia estar às ordens dos comandos NATO. Um dos pontos de confiança era o anexo secreto dos acordos de 1951 que deixava a antever a possibilidade de utilização de armamento destinado à defesa da Aliança numa situação de perigo para o país aliado.

A 20 de Março de 1961, cinco dias após os ataques da UPA, em Angola, Franco Nogueira, na altura Director-Geral dos Assuntos Políticos do MNE, comunica a António de Faria que o governo do Canadá chamou o Embaixador português em Otava para o informar de que “no quadro da OTAN, o Canadá tinha fornecido até agora armamento de valor aproximado de 81 milhões de dólares sob a condição de o material ser usado em defesa da área da organização.” O governo canadiano tivera a informação de que “parte do armamento havia sido transferido para território português em África.” Caso isto fosse verdadeiro, “tornava-se necessário que o mesmo governo recebesse garantia de que tais transferências seriam sustadas” e que o governo português tudo faria para “repatriar na medida do possível para a área da OTAN o equipamento transferido para África.” O Embaixador recusa a veracidade das informações, acrescentando, não da forma mais

coerente ao que acabara de dizer, que a “defesa das nossas províncias ultramarinas era de grande vantagem geral da OTAN contra o comunismo”.¹²² Praticamente na mesma altura, a Noruega denuncia publicamente que um membro da NATO está a utilizar armamento destinado à defesa da Europa Ocidental nas suas possessões africanas, área excluída do Tratado.¹²³

Já eram dois os aliados de Portugal que expunham, ora publicamente, no caso da Noruega, ora diplomaticamente, no caso do Canadá, a questão do desvio de armamento português afecto aos comandos NATO, pouco tempo após os acontecimentos em Angola, o que corroborava a posição portuguesa da falta de coesão da Aliança e da necessidade de estas questões serem resolvidas em Conselho, de preferência com manifestações de solidariedade atlântica para não beneficiar os inimigos da Aliança. Isto é, depois dos ataques à política colonial na ONU e o reconhecimento da falta de solidariedade dos parceiros atlânticos, Portugal decide agir em conformidade com a sua política de defesa.

A 3 de Maio de 1961, em Sessão do Conselho, é tratado o assunto da retirada temporária de certas forças portuguesas da zona da NATO. Na sua declaração ao Conselho, António de Faria comunica aos parceiros a concretização das ameaças que o seu governo tinha vindo a sofrer por parte dos nacionalistas angolanos. Para fazer face a essa situação, foram tomadas as medidas necessárias “para defender a segurança exterior dos nossos territórios e proteger as suas populações” que “têm necessariamente repercussões na nossa contribuição no esforço de defesa da NATO.” Sintetiza mesmo que foi por “por razões imperiosas de ordem nacional” que Portugal se viu obrigado a alterar a sua contribuição militar. Informa, de seguida, que “a título provisório, os compromissos referentes às escoltas oceânicas reservadas e afectas ao SACLANT (*Supreme Allied Commander Atlantic*) em caso de guerra” foram desviadas para África, bem como algumas forças (sub-unidades militares) afectas ao SACEUR. Reafirmando sempre o carácter provisório destas medidas, Faria conclui a sua declaração destacando “a urgência em nos defendermos contra as acções exteriores e garantir a paz em determinadas partes do território nacional ultramarino.” Houve por parte dos representantes um consenso quanto a esta questão.

¹²² Ofício do MNE de 20 de Março de 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1604,1, Maço 59.

¹²³ Cf. COKER, Christopher, “The Western Alliance and Africa 1949-81”, *Africa Affairs*, Vol. 81, n.º 324. (Jul., 1982), pp. 326.

Segundo Faria, “nenhum representante permanente fez comentários.”¹²⁴ Estava gerado um consenso à volta da questão ultramarina portuguesa que iria durar pouco tempo.

Com a nomeação de António de Faria para a Embaixada da Santa Sé, nomeação feita a 15 de Abril de 1961, esta foi a sua última acção diplomática na NATO. Ao longo dos anos em que esteve destacado na NATO, as intervenções do Embaixador Faria revelaram ser de grande utilidade para o regime de Portugal. Faria conseguiu gerar um consenso no seio da Aliança em torno de uma questão que para muitos era abjecta e politicamente incómoda. Ainda assim, a movimentação diplomática na NATO continuou e a 23 de Maio, já com o substituto interino de Faria no activo, Magalhães Cruz, teve lugar uma reunião dos altos comandos militares dos parceiros, à qual assistiu o General Câmara Pina¹²⁵, cujo tema foi África. Numa intervenção de vinte minutos, Câmara Pina defendeu a tese de que Angola estava a ser vítima de uma “subversão conduzida por agentes estrangeiros treinados em escolas fora do nosso território.” Toda esta operação táctica tinha origem em movimentos comunistas que procuraram “comprometer povos subdesenvolvidos” a fim de “criar campo favorável à penetração ideológica.” Esta tese era confirmada pela exposição que Allen Dulles, o Secretário de Estado da Administração Eisenhower, havia feito no ano anterior a propósito do perigo sino-soviético em África.

Ou seja, Portugal procura acenar o perigo de uma infiltração comunista em África como parte de uma estratégia global de dominação daquele continente, agora que os países estavam numa aurora de independências. Daí resultava a necessidade de se proceder a uma defesa do Atlântico Sul. Câmara Pina, na sua exposição, realça “a situação estratégica da Península [Ibérica] e a importância na NATO da nossa contribuição geopolítica, sobretudo na defesa do litoral Atlântico”, com especial relevo para o arquipélago dos Açores. Fica dado a entender aos aliados que a defesa do Atlântico não se deve circunscrever apenas a esse litoral da Europa Ocidental, mas que se deve estender até ao Atlântico Sul, em especial até Angola. Era esta a posição portuguesa no seio da NATO. Em conclusão, o CEME português reitera a necessidade de coesão e unidade da Aliança num momento em que no mundo se verificam acontecimentos que podem desequilibrar a balança de poderes em favor da URSS. Nas suas palavras, “qualquer acto ou palavra dos nossos aliados favorável

¹²⁴ Aerograma nº 1718, 18 de Maio de 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 3350, Maço 63.

¹²⁵ Este General havia sido nomeado, em 1958, Chefe de Estado-Maior do Exército (CEME).

ao inimigo resultará na depreciação da Aliança, revertendo em vantagem para o bloco comunista.”¹²⁶

Para se poder ter uma clara percepção do desenrolar da acção diplomática por via da retirada temporária das forças portuguesas afectas ou reservadas para afectação aos comandos NATO, apresentamos de seguida um quadro (fig. 1) com as datas em que se verificaram os pedidos de retirada das forças ao serviço da NATO, designadamente as terrestres e navais. Quanto às Forças Aéreas (Anti-Submarinas), não foi necessária qualquer indicação ao SACLANT.¹²⁷

Fig. 1 – Datas dos pedidos de retirada das forças ao serviço da NATO

Forças Terrestres

30 de Abril 1961	Comunicado ao Chefe da Missão Militar em Washington para transmissão à Comissão Militar da NATO e ao Grupo Permanente relativamente à retirada temporária de forças portuguesas afectas aos comandos NATO.
30 de Abril 1961	Comunicado ao NMR – PORTUGAL junto do SHAPE para transmissão a este acerca do pedido.
1 de Maio 1961	Comunicado ao MNE para transmissão ao Conselho do Atlântico Norte do pedido português.
6 de Junho 1961	Resposta a um pedido de esclarecimento do NMR-PORTUGAL, junto do SHAPE.
9 de Junho 1961	Indicação detalhada das Forças retiradas temporariamente para o Ultramar, para o NMR-PORTUGAL junto do SHAPE.
12 de Junho 1961	Autorização para que o EME informasse os delegados do SHAPE em Portugal e os delegados do MAAG sobre a retirada das forças portuguesas.
16 de Junho 1961	Indicação detalhada das forças retiradas temporariamente para o Ultramar ao Chefe da Missão Militar em Washington para transmissão à Comissão Militar de NATO e ao Grupo Permanente.

¹²⁶ Telegrama de Magalhães Cruz, 23 de Maio de 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 116.

¹²⁷ Estas datas foram enviadas em Ofício do MNE Português, 4 de Julho de 1961, para o Suplente do Representante Permanente de Portugal no Conselho do Atlântico Norte, Fernando Magalhães Cruz, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 3350, Maço 63.

Forças Navais

21 de Abril 1961	Comunicado ao Chefe da Missão Militar em Washington para transmissão à Comissão Militar da NATO, ao Grupo Permanente e ao SACLANT do pedido português para a retirada temporária das forças afectas à NATO.
22 de Abril 1961	Comunicado ao Ministério dos Negócios Estrangeiros para transmissão ao Conselho do Atlântico Norte.
28 de Abril 1961	Esclarecimento ao Chefe da Missão Militar em Washington.
28 de Abril 1961	Esclarecimento ao Ministério dos Negócios Estrangeiros.
5 de Maio 1961	Parecer Militar do SACLANT sobre a retirada temporária das escoltas oceânicas portuguesas.

Pouco tempo depois de conseguir o deferimento dos pedidos de desvinculação do armamento NATO, Portugal diligencia junto dos parceiros atlânticos para garantir mais armamento para as suas Forças Armadas. Era intenção do governo de Lisboa reprimir depressa as insurreições e controlar a segurança das colónias. É nesta altura que se começam a fechar portas aos intentos portugueses. Isso mesmo é verificado pelo MNE português e disso informa o suplente do Representante Permanente no Conselho do Atlântico Norte, Fernando Magalhães Cruz: “nem o Canadá nem a Noruega parecem estar dispostos a fornecer armas e munições.”¹²⁸ O Canadá faz saber ao Embaixador português em Otava que em matéria de fornecimentos militares, o governo canadiano só se sentiria obrigado a rever a sua posição nesta matéria se tomasse “conhecimento de que o material fornecido ao abrigo do Programa de Assistência Militar (MAP) teve uma utilização de que se não coaduna com o teor das declarações do Primeiro Ministro.” Este afirmara perante o parlamento canadiano que “nenhum armamento NATO seria utilizado em África”.¹²⁹

Isto não era propriamente uma surpresa, pois já antes o Ministério do Ultramar tinha conhecimento de que havia forças estrangeiras a actuar em Angola apoiadas por parceiros de Portugal na NATO – “admite-se o apoio directo de alguns países da Aliança, designadamente os EUA, com a ‘Comissão de Libertação de África’ (ACA – *American*

¹²⁸ Ofício do MNE, 3 de Junho 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 110.

¹²⁹ Aerograma da Embaixada de Otava A-6, 9 de Setembro 1961, Idem.

Committee on Africa)¹³⁰, que exercia ali forte pressão, (...) Canadá, Suécia e Noruega, (...) além de potências da ‘cortina de ferro’ e afro-asiáticos, principalmente a União Indiana.”¹³¹

Este facto conhecido do governo português influenciou indubitavelmente a acção diplomática na NATO. A tão propalada falta de solidariedade era aqui confirmada com a actuação de parceiros em territórios coloniais portugueses. Dessas “várias ‘forças’ em movimento no Ultramar português talvez nem todas estarão de boa fé a colaborar com Portugal.”¹³² Isto é, as informações secretas que Portugal possuía indicava que os aliados na NATO estavam a fazer jogo duplo. Por um lado, não se opunham no fórum do Conselho Atlântico à política de Portugal em Angola, mas por outro apoiavam forças actantes e alguns movimentos de libertação.

Em suma, Portugal desvincula-se oficial e temporariamente dos compromissos NATO para assegurar a defesa dos seus territórios coloniais.¹³³ Portugal lembrou ao Conselho que, como membro pleno da Aliança, tinha tanto o direito de pedir a retirada temporária das suas forças nacionais afectas à NATO como o fizeram anteriormente os seus parceiros. Subjacente a este pedido estava a necessidade de defender uma parte do seu território constitucionalmente reconhecido. O pedido foi deferido pelo Conselho e Portugal conseguiu ganhar vantagem no teatro de operações em Angola, quando os movimentos nacionalistas ainda se encontravam pouco coordenados ao nível militar. Foi graças a este armamento que Portugal conseguiu sustar as ondas de violências em Angola e aniquilar alguns pontos nevrálgicos dos nacionalistas angolanos. Houve efectivamente um consentimento dos aliados na tomada de posição de Portugal. Mas esse consentimento mostrava uma das faces do comportamento de alguns aliados. Portugal percebe isso quando o Ministério do Ultramar confirma as influências estrangeiras a actuar em Angola. Entre elas contavam-se os EUA. Como veremos adiante, quando os EUA endurecem a sua

¹³⁰ Na óptica portuguesa, o ACA, instituição privada, agia em consonância com os interesses da administração norte-americana.

¹³¹ Despacho secreto enviado pelo Ministério do Ultramar ao Governador-Geral de Angola, 13 de Maio 1961, AOS/CO/UL – 30D, pasta 1, fls. 88-94.

¹³² Idem.

¹³³ Este procedimento não era anormal no seio da NATO. Sampaio Garrido, que substituiu temporariamente António de Faria, comunicava, em 29 de Dezembro de 1960, para as Necessidades que “a delegação da França tenciona[va] transferir provisoriamente para a Argélia dois batalhões de infantaria” que se destinavam “a assegurar a ordem pública e a garantir a liberdade de voto no referendo de 8 de Janeiro”. Perante o Conselho, a França comprometia-se a fazer regressar os batalhões até 20 de Janeiro de 1961. AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 3350, Maço 63.

posição face ao rumo que Portugal está a seguir em Angola, dá entrada na NATO um pedido norte-americano para a restituição do armamento afecto à Aliança que se encontrava fora da vigência do Tratado. Por esta altura, Portugal começa a procurar outros apoios que se irão concertar após a cimeira da NATO em Setembro de 1961.

2.3.3. CONSEQUÊNCIAS DO DESVIO DO ARMAMENTO NAS ESTRUTURAS MILITARES DA NATO

O desvio do armamento afecto às forças NATO provocou um certo mal-estar nas altas instâncias militares da Aliança. Este episódio é elucidativo da forma como o poder político se distanciou do poder militar. O deferimento do pedido português foi político, uma vez que também a França e Bélgica, por exemplo, já tinham efectuado o mesmo pedido para a deslocação de forças militares afectas à NATO. Todavia, as instâncias militares manifestaram o seu descontentamento, mostrando-se incapazes de alterar qualquer disposição política. Neste capítulo, iremos analisar as consequências que o pedido português acarretou para as esferas militares da Aliança.

Durante a audiência do Comité da NATO para a Revisão Anual dos Aliados, Vasco da Cunha oficializou o anúncio da diminuição da contribuição à NATO, comunicando aos seus pares que Portugal se vira obrigado “por motivos imperiosos de ordem nacional a reduzir consideravelmente os seus compromissos NATO.”¹³⁴ Esta escolha ponderada pelos governantes portugueses tinha por móbil a defesa do “integridade nacional” de Portugal. O Embaixador não deixa de referir também que todo o esforço que Portugal está a fazer fora do Tratado “tende a preservar para o mundo livre as regiões que em tempos de guerra seriam da mais alta importância do ponto de vista estratégico.”¹³⁵ Há na afirmação do representante português uma crítica implícita à orientação estratégica da Aliança. A ideia de que o Atlântico Sul devia ser guarnecido militarmente, por forma a não permitir qualquer avanço das forças comunistas pelo flanco sul, era uma ideia sustentada por Portugal desde o início do Pacto. Portugal achava-se na posição de “emendar” esse lapso de

¹³⁴ Comité onde estavam representadas algumas figuras políticas que versavam as áreas económicas, militares e políticas e apresentavam os dados estatísticos aos altos comandos militares da Aliança.

¹³⁵ Aerograma nº 2024, Anexo A, enviado por Vasco da Cunha, 28 de Novembro 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 3321, Maço 63.

orientação estratégica. Este é basicamente o fundamento para a deslocação do armamento em defesa das colónias portuguesas em África.

Esta posição é corroborada, na óptica militar, pelo Almirante Noronha de Andrade, que assistiu ao Exame na qualidade de representante do Estado-Maior das Forças Armadas. Ele deixou como testemunho que a prioridade de Portugal, naquele momento, era o Ultramar. Isto já tinha sido indiciado às instâncias militares da NATO em 1959 e 1960, mas só no ano de 1961 é que “fomos obrigados a transferir para fora da zona NATO os meios necessários à concretização da nossa missão.” Ou seja, Portugal já previa ter que utilizar armamento que estava ao serviço da NATO, caso a situação em Angola, ou em qualquer outra colónia, assim o obrigasse. Esta atitude não era tomada de ânimo leve – tendo em atenção o momento delicado que a Aliança vivia com a questão de Berlim e o avanço comunista na Europa – e Portugal, “que sempre se esforçou para fazer todos os possíveis para satisfazer as exigências das autoridades militares da NATO,” comprometia-se a resolver o problema o mais depressa possível e repor o armamento assim que já não se justificasse a sua utilização em Angola.¹³⁶ A intervenção de Noronha de Andrade foi ainda pautada pelos comentários que focavam o valor estratégico das colónias africanas, nomeadamente dos seus portos e baías. Isto serve para mostrar que o diapasão argumentativo de Portugal era o mesmo que se revelou no início das conversações para a adesão ao Tratado. Havia vantagens estratégicas em incluir os portos e as baías, e ainda o aeródromo da Ilha do Sal, no quadro de defesa estratégica da Europa. Passada mais de uma década, Portugal continuava a insistir num ponto que era estéril para os comandos militares da NATO.

Para as altas esferas militares da Aliança, esta atitude de Portugal não foi bem recebida. A Aliança vivia um período sensível e não era sensato um aliado pedir a desvinculação de armamento numa altura em que a qualquer momento se podia desencadear uma guerra na Europa. A preocupação dos altos comandos era visível e o primeiro a manifestar-se foi o representante do SACLANT, Capitão de Mar-e-Guerra Dickinson, que disse não haver “uma solução fácil” para as dificuldades que se avizinhavam. Estas dificuldades diziam respeito à transferência de pessoal para uma única categoria, desguarnecendo uma ou outra unidade. A estas dificuldades não objectava o

¹³⁶ Aerograma nº 2024, Anexo B, Idem.

Almirante português, dizendo mesmo que “as autoridades portuguesas estavam compenetradas da gravidade do problema” e mal resolvido o problema em Angola “todos os navios anteriormente reservados ao SACLANT seriam colocados na categoria A, com todo o seu equipamento.”¹³⁷ O Representante do Grupo Permanente, General Boissau, é que se mostrou bastante apreensivo, pois no último exame anual não se verificaram quaisquer progressos na prevenção de uma situação destas e a situação actual exigia uma reorganização completa das estruturas militares. Relembra às autoridades portuguesas que “a reorganização militar figurava em primeiro lugar das recomendações do SHAPE.” Mais uma vez se chamava a atenção para o momento inoportuno para a deslocação de tropas da Europa para África. Esta apreensão não é visível apenas no Exército mas também na Marinha. O Representante do SACLANT estava convencido de que a notícia “causaria sérias preocupações ao Comandante Supremo do Atlântico, dada a grave insuficiência dos meios de luta anti-submarina na área IBERLANT.” Esperava que os portugueses conseguissem repor a ordem o mais rapidamente possível em Angola e restituíssem as forças navais afectas ao SACLANT.

O Presidente da Sessão, Sr. Gregh, não deixou de criticar os portugueses e esta atitude descomprometida relativamente aos assuntos militares da Aliança. O papel de Portugal na reorganização da defesa comum era importante, sublinhando contudo que “no ano passado as autoridades portuguesas insistiram na necessidade de exercer a maior prudência relativamente a qualquer elevação das despesas de defesa.” Agora, eram os primeiros a tomar a decisão unilateral de desguarnecer as forças NATO. Isto não abonava a favor dos portugueses: estava-se numa Aliança e por princípio deviam ser tidos em conta interesses comuns. Vai mais longe nas críticas, afirmando que “o Governo português não hesitara em fazer grandes despesas com material [bélico]”¹³⁸ para defesa dos seus interesses. Ou seja, quando se tratava de fazer despesas em assuntos relacionados com a defesa comum, Portugal foi dos primeiros a opor-se; agora que tem necessidade de defender as suas colónias é assaz pródigo na compra de material de guerra. Este interesse em defender as suas possessões também devia ser posto na defesa da Europa, onde todos têm interesses comuns. E isso não se verificara. Diplomáticamente, Gregh, depois de ter

¹³⁷ Aerograma nº 2024, Idem.

¹³⁸ Ibidem.

feitas as críticas necessárias, elogiou o crescimento económico que se verificara nos últimos anos em Portugal e os esforços dos portugueses na reorganização militar da Aliança. Manifestou também “a esperança de que as medidas tomadas para fazer face à situação no Ultramar tivessem rapidamente o êxito desejado” e que a interrupção da contribuição à NATO fosse de curta duração.

Em suma, a decisão de Portugal de desvincular as forças afectas à NATO provocou nas instâncias militares sérias apreensões e constrangimentos. Por um lado, Portugal foi um aliado que nunca apoiou politicamente a decisão de se fazerem mais despesas para a defesa da Europa e, por outro lado, foi o primeiro a dispender e a assegurar material militar para a defesa de interesses próprios. Esta discrepância da defesa de interesses por parte de um aliado constrangeu os altos representantes militares e políticos. Por exemplo, o suplente do Embaixador americano, Wolf, não se coibiu de informar o Comité “de que o seu governo não estava em condições de fornecer auxílio suplementar pedido pelas autoridades portuguesas”, porquanto esse armamento não se destinava à defesa de interesses comuns da Aliança.¹³⁹ Portugal encontrava-se, assim, num “fogo cruzado” por via da falta de solidariedade para com os assuntos comuns da Aliança. Este era o primeiro sinal de desconforto para com um aliado que se iria confirmar nos anos subsequentes no seio da organização ao longo dos conflitos em África.

¹³⁹ Ibidem.

2.4. A ADMINISTRAÇÃO KENNEDY (1961-1963): O MAIOR OBSTÁCULO À POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA

A administração Kennedy foi indubitavelmente o principal obstáculo à prossecução da política externa portuguesa no início da guerra colonial em 1961. A mudança da política norte-americana para África preconizada pelos *Joint Chiefs of Staff* (JCS) no ocaso da administração Eisenhower, em finais de 1960, foi executada pela administração Kennedy. Contudo, não foram tempos fáceis devido em grande parte à complexidade do dilema que os EUA enfrentavam – como compaginar a devida solidariedade atlântica a um membro da NATO com a necessidade de gerar uma supremacia política junto dos movimentos nacionalistas em África, de modo que os soviéticos ficassem “fora de jogo”. Neste capítulo, explicaremos os contornos da acção diplomática da administração Kennedy, e respectivas implicações na Aliança, para com Portugal. Para uma melhor compreensão dessa acção, devemos distinguir duas fases antagónicas. Na primeira fase, desde a entrada em funções da Administração (Janeiro 1961) até à crise dos mísseis de Cuba (Outubro 1962), teremos a diplomacia norte-americana mais virada para África em detrimento da Europa, num ascendente dos “africanistas” sobre os “europeístas” no Departamento de Estado; e na segunda fase, devido às consequências políticas provocadas pela crise dos mísseis em Cuba no contexto da evolução da Guerra Fria e também pela renovação dos acordos dos Açores, os europeístas assumem a liderança na orientação política da Administração e esse ascendente irá manter-se até à morte de Kennedy, em Novembro de 1963.

I.^a FASE

(Janeiro 1961 – Outubro 1962)

A demarcação política norte-americana do apoio à política externa do Estado Novo, transmitida a Oliveira Salazar a 7 de Março de 1961 e subsequente votação da resolução sobre Angola no Conselho de Segurança da ONU, ao lado da URSS, a 15 do mesmo mês, constituiu o primeiro obstáculo da administração Kennedy à prossecução da política colonial portuguesa.

No dia 20 de Abril, na Sessão da Assembleia Geral da ONU, os EUA voltaram a manifestar-se contra a política colonial portuguesa, enquanto a França e a Grã-Bretanha se abstiveram. Nesse mesmo dia, em Reunião do Conselho do Atlântico, o Representante português criticava a actuação norte-americana em Nova Iorque, reclamando solidariedade atlântica. A oposição americana confirmava-se na reunião subsequente do Conselho, a 26 de Abril, quando o embaixador Finletter deixa expressa a esperança em que a “discussão sobre Angola continue no Conselho do Atlântico” e que todos os outros aliados coajam Portugal a encetar reformas nos seus territórios africanos. Isto não devia ser apenas uma intenção americana, mas de todos os outros parceiros. O objectivo era “ajudar Portugal” dentro da NATO.¹⁴⁰ Para isso ocorreram encontros diplomáticos entre o Embaixador dos EUA, em Lisboa, Charles Elbrick, e o ministro Franco Nogueira – que se revelaram quase sempre inconclusivos –, bem como troca de correspondência entre o ministro português e o Secretário de Estado, Dean Rusk. O tom diplomático entre os dois países até finais de 1962 iria traduzir-se numa aparente contradição entre aquilo que era dito e o que era feito.

Um marco fundamental na concretização da oposição à política externa portuguesa foi o relatório do Grupo de Trabalho Presidencial (*Presidential Task Force on Portuguese Territories in Africa*), apresentado a John Kennedy a 12 de Julho de 1961, que tinha por missão analisar a situação interna das colónias portuguesas e preconizar algumas medidas a adoptar pelos EUA a fim de se resolverem os conflitos em Angola. É com base nas recomendações deste Grupo de Trabalho que a Administração Kennedy vai pautar a orientação da sua política externa para África. Podemos ver, por exemplo, a preocupação que os EUA punham num continente que ameaçava o equilíbrio de poderes da Guerra Fria por via das recentes independências de antigas possessões europeias. O exemplo do Congo devia ser um exemplo a não seguir sob pena de se criar um ambiente propício às influências soviéticas numa zona de África que ainda mantinha o *status quo* do final da 2ª Guerra Mundial. Relativamente às colónias portuguesas em África, designadamente Angola, a previsão norte-americana era de que “os portugueses não iriam restabelecer a ordem nos próximos tempos” e “as suas tropas não conseguiriam ter sucesso em eliminar a actividade rebelde no norte [de Angola]”, onde se verificavam com maior intensidade os ataques dos

¹⁴⁰ “Summary of U.S. and U.N. Actions to Date on the Portuguese Problem,” Memorandum sent by William Blue to William Tyler on May 31, 1961. NARA, DSLF, Entry 3093, Box 2, EUR/WE.

nacionalistas da UPA.¹⁴¹ Este ponto era já sinónimo de que era urgente pacificar a zona, pois o tempo corria contra os EUA.

Ainda antes de este relatório ser apresentado, os EUA preparavam diplomaticamente o terreno na NATO. No início de Julho de 1961, Harlan Cleveland, Secretário de Estado Adjunto para os Assuntos Internacionais (*Assistant Secretary of State for International Organization Affairs*), desloca-se à NATO para explicar as recentes actuações dos americanos, em Nova Iorque, na ONU, relativamente à condenação do colonialismo. Sem nunca mencionar directamente o nome de Portugal como principal país colonizador, Cleveland “negou que houvesse contradição entre a atitude americana nas Nações Unidas e a solidariedade devida aos aliados na NATO.” Esta era uma tentativa americana de tentar manter discreta a implementação de nova uma política externa que procurava ainda a sua melhor orientação. O Presidente do Conselho, Stikker, aconselhou os Representantes a “aproveitar oportunidades como esta para trazermos perante o Conselho os nossos pontos de vista.”¹⁴² Vasco da Cunha não interveio na Sessão, talvez por ainda não estar inteirado das verdadeiras movimentações diplomáticas dos aliados. Relembre-se que o Embaixador chegou à NATO em Junho desse ano. Portugal deixou passar uma boa oportunidade para confrontar a política americana para África e a solidariedade a um aliado. Houve uma certa miopia estratégica na actuação portuguesa, pois nem Salazar nem Franco Nogueira pensaram que a situação em Angola atingisse maiores contornos, bem como não suspeitavam que em Agosto os EUA retirariam o apoio militar, cujo material estava a ser usado em Angola. Havia ainda a crença nas hostes do Estado Novo de que o assunto nas colónias seria rapidamente resolvido.

A evolução dos acontecimentos nas colónias portuguesas em África revestia-se de grande importância para os EUA, uma vez que para a URSS as insurreições em África eram “guerras sagradas dignas de receber o apoio soviético”, como disse Krushev a Kennedy em Viena, em Junho de 1961.¹⁴³ A posição soviética de apoio aos movimentos anticolonialistas em África diminuiria a imagem política dos EUA, por este estar associado a países colonialistas, ainda para mais numa Aliança que se queria baluarte da defesa dos

¹⁴¹ “Presidential Task Force on Portuguese Territories in Africa”, 12 de Julho 1961. NA. SDCF, 1960-63, Caixa 1816.

¹⁴² Aerograma nº 1832, 6 de Julho 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 110.

¹⁴³ Vd. “Presidential Task Force on Portuguese Territories in Africa”, 12 de Julho 1962. Ibidem.

valores ocidentais. Este rótulo serviria os intentos da propaganda soviética juntos dos recém-independentes países africanos. Era iminente o dilema que se colocava aos EUA: ou se apoiam os movimentos nacionalistas africanos para se ganhar algum crédito político em África, pois o colonialismo estava condenado, ou os soviéticos, com o seu apoio ao anticolonialismo, ganharão a confiança política desses líderes e provocarão, por conseguinte, desequilíbrios na hegemonia bipolar da Guerra Fria.¹⁴⁴ Além de rotular os EUA de aliado de países colonialistas, a propaganda soviética conseguiria de certo modo fomentar um descrédito da Aliança juntos do bloco afro-asiático e criar divisões internas entre os parceiros atlânticos que não queriam ver o seu nome enleado no “apoio” a países colonialistas.

Tudo isto não devia fazer esquecer que há Estados africanos que “acreditam que os EUA podiam exercer uma maior pressão e uma influência persuasiva [dentro da NATO] para que Portugal alterasse a sua política colonial.” Este acto de confiança de alguns países africanos nos EUA não podia ser descurado, sob pena de as portas se fecharem totalmente em África e de se franquearem para o lado soviético. Este pequeno traço linear da orientação norte-americana para África esconde a ingente complexidade da questão dentro da Aliança. Não obstante os EUA reconhecerem que “a nossa influência em Portugal e dentro da NATO é limitada”¹⁴⁵, a atitude africana deve ser acarinhada sem que se ponha em perigo o uso da Base das Lajes. É este o maior óbice dos EUA. Segundo as perspectivas militares do relatório, uma oposição frontal e hostil a Portugal provocaria graves danos políticos à coesão da Aliança Atlântica, podendo mesmo dar-se o caso da retirada de Portugal da NATO e a perda da Base das Lajes. Esta situação traria graves consequências para o dispositivo militar norte-americano de defesa da Europa e Médio Oriente .

A solução deste dilema passava pela congregação de apoios, no seio da NATO, dentre aqueles países que condenavam publicamente o colonialismo e apoiavam a autodeterminação dos povos africanos e os países escandinavos pareciam ser os parceiros ideais, pois tinham sido unânimes em apoiar a resolução da ONU, que condenava a actuação portuguesa em Angola, e a votar favoravelmente na Assembleia Geral contra a

¹⁴⁴ Cf. “Presidential Task Force on Portuguese Territories in Africa”, pp. 40/41, 12 de Julho 1961. NA. SDCF, 1960-63, Caixa 1816.

¹⁴⁵ “Presidential Task Force on Portuguese Territories in Africa”, 12 de Julho 1962. Ibidem.

política colonial portuguesa.¹⁴⁶ Como já era do conhecimento dos EUA que a França e a Grã-Bretanha se iriam abster de afrontar publicamente a política colonial de Portugal, a única solução passava por uma maior aproximação aos países escandinavos para que no Conselho do Atlântico se pudesse formar uma facção que intimasse os portugueses a alterar o seu rumo em África e a encetar reformas em vista de uma maior autonomia das colónias, bem como a reconhecer o princípio da autodeterminação do povo angolano. Desta forma, a pressão não vinha exclusivamente do lado americano, o que podia funcionar como um álibi quando os portugueses confrontassem os EUA com essa pressão vinda de aliados. Isto levou a um claro separar de águas dentro da NATO: “é sabido que se dividem em três grupos os membros da NATO no que respeita à política portuguesa em África: os favoráveis (França, Alemanha e mesmo Bélgica), os indiferentes ou neutros (Grécia, Turquia, Holanda), os hostis (todos os demais, com os Estados Unidos e os nórdicos em lugar mais destacado).”¹⁴⁷

Uma outra recomendação final do relatório dizia respeito ao armamento fornecido a Portugal no âmbito do MAP. Os EUA “deviam fazer todos os esforços para assegurar que o equipamento MAP não era desviado para África”¹⁴⁸, o que a acontecer iria contra os acordos em vigor. Esta recomendação não dizia apenas respeito à venda de armamento a Portugal, devendo também os EUA se absterem de fornecer armamento aos movimentos nacionalistas em Angola. Além de outras recomendações de cariz económico e social, estas eram aquelas que diziam directamente respeito à actuação norte-americana na NATO. Como se calcula, a precaução na execução destas recomendações era óbvia, uma vez que se tratava de um aliado que possuía o bem mais precioso dentro da Aliança: a Base das Lajes. Minimizar ao máximo a possibilidade de perda da base açoriana era uma constante preocupação das altas instâncias militares norte-americanas.

Depois de ter sido informado das recomendações do relatório do Grupo de Trabalho, o Embaixador norte-americano na NATO, Thomas Finletter, não deixou de apresentar o seu ponto de vista. Segundo ele, “a consulta na NATO sobre este problema [política colonial portuguesa] pode ser útil”, na medida em que vai funcionar como “chamada de atenção dos

¹⁴⁶ Cf. “Presidential Task Force on Portuguese Territories in Africa”, pp. 82, 12 de Julho 1962. Ibidem.

¹⁴⁷ NOGUEIRA, Franco, *Op. Cit.*, Vol. V, pp. 323.

¹⁴⁸ Recomendações, pp. 1, Anexo ao “Presidential Task Force on Portuguese Territories in Africa”, 12 de Julho 1962. Ibidem.

portugueses para a posição dos seus aliados” e para “a necessidade de liberalizar as suas políticas [em África].” Todavia, Finletter salienta a importância de não se exercer uma influência directa de modo a “não isolar Portugal dentro da Aliança”, procurando sempre enfatizar “o interesse amigo em ajudar Portugal.” Essa declaração de intenção dos EUA devia ser apresentada no Conselho do Atlântico, por forma a garantir a Portugal uma completa discricção da discussão da matéria. Evitar ao máximo que qualquer posição divergente transpareça para o domínio público, protegendo desta forma a imagem de Portugal, era o objectivo dos EUA no seio da NATO.¹⁴⁹

Mesmo antes de este relatório ter vindo a lume, os americanos começaram a suspeitar que Portugal estava a enviar armamento NATO para combater as insurreições em Angola. Só em finais de Junho de 1961 é que houve informações mais precisas sobre este dado. Por esta altura, “uma missão da NATO sob o comando do Almirante Evans visitou Portugal para investigar a que nível estava o esforço de guerra português em Angola relativamente à sua contribuição para a NATO.”¹⁵⁰ É preciso fazer aqui uma ressalva: desde o início de 1961 até ao relatório final da Task Force, os EUA forneceram material militar a Portugal no âmbito do MAP que era imediatamente desviado para Angola. Tudo isto com a conivência da administração americana.¹⁵¹ Tornava-se complicado para as autoridades militares da embaixada americana de Lisboa distinguirem o uso efectivo de armamento NATO e o uso de armamento outrora afecto à NATO. Ou seja, depois de os comandos NATO considerarem o equipamento obsoleto, o país podia comprar esse armamento e utilizá-lo onde quisesse, uma vez que não ficava abrangido por nenhuma cláusula ou tratado.

Elbrick, ciente da dificuldade americana em diferenciar o tipo de armamento enviado pelos portugueses para África, lembra ao Departamento de Estado os anexos secretos dos Acordos de 1951. Aí se lia que os EUA consentiriam imediatamente a transferência de armamento para qualquer parte do território colonial português numa situação de

¹⁴⁹ “Official-Informal” letter from Thomas K. Finletter to Russel Fessenden. NARA, DSLF 68D401, Entry 5296, Box 2, EUR, SP/P, 1957/1966.

¹⁵⁰ BOSGRA, S. J., VAN KRIMPEN, Christopher, *Portugal and NATO*, Amesterdão, Angola Comité, 1969, pp. 8.

¹⁵¹ Cf. RODRIGUES, Luís Nuno, *Kennedy-Salazar: A Crise de uma Aliança. As Relações Luso-Americanas entre 1961 e 1963*, Lisboa, Editorial Notícias, 2002, pp. 124/125.

emergência.¹⁵² Desta forma, tornava-se inerte qualquer tentativa de os EUA dissuadirem, ou sequer proibirem, qualquer desvio de armamento. Contudo, os portugueses ainda não tinham invocado essa cláusula.

Só no início de Julho é que Portugal confirma à embaixada americana que “algumas partes das unidades com as quais Portugal contribui para a NATO tinham sido enviadas para o Ultramar. Portugal havia disso dado conta ao Conselho Ministerial e ao Comité Militar da NATO e também ao SACLANT.” Para Salazar, o uso de material NATO em África visava cumprir o desígnio original de defender o Ocidente face à agressão de um inimigo comum – o comunismo internacional. Assim sendo, a justificação portuguesa traduzia-se nas seguintes palavras: “ao defender a integridade dos seus territórios, participava na batalha pelo defesa do Ocidente” e “o material em questão estava a ser utilizado na missão para a qual tinha sido recebido.”¹⁵³

A mudança da atitude americana relativamente à situação colonial portuguesa é comunicada a Franco Nogueira, nas Necessidades, a 16 de Agosto de 1961. Elbrick acusa Portugal de faltar ao compromisso assumido de enviar material para África sem o consentimento da outra parte. Isso violava claramente o propósito do artigo I do Acordo de Auxílio Mútuo para a Defesa de 1951. A utilização do equipamento militar americano (fornecido no âmbito da NATO) fora do âmbito do Tratado do Atlântico Norte devia ser previamente comunicada à outra parte. Este episódio levava os EUA a deliberar não enviar para Portugal mais armamento NATO, sob pena de este ser desviado dos seus propósitos iniciais – as forças afectas à NATO visavam a defesa e segurança da Europa –, tendo o embaixador Elbrick reiterado que “os EUA apenas forneceriam material militar a Portugal para equipar as forças portuguesas afectas à NATO desde que tivessem a certeza de que esse material seria utilizado em missões no âmbito da área do Tratado do Atlântico Norte.”¹⁵⁴ Depois de se terem demarcado do apoio à política colonial portuguesa, na *démarche* de 7 de Março do mesmo ano, os EUA confirmavam agora a sua indisponibilidade para qualquer assunto relacionado com África.

Isto para Portugal era o princípio do canto do cisne de um país que se dizia aliado de Portugal. Franco Nogueira ficou “atónito” ao ouvir a posição norte-americana, na pessoa do

¹⁵² Cf. Anexo Secreto aos Acordos de 1951.

¹⁵³ RODRIGUES, Luís Nuno, *Ibidem*, pp. 127/8.

¹⁵⁴ RODRIGUES, Luís Nuno, *Ibidem*, pp. 122.

seu Embaixador, e “enfaticamente” lhe replicou que o “material de guerra enviado por Portugal não regressará e continuará em Angola enquanto necessário.”¹⁵⁵ Nogueira queria deixar claro que um país aliado não podia hostilizar desta forma um parceiro que sempre cumpriu com tudo o que lhe foi proposto. Deixa, no entanto, transparecer que Portugal não está dependente da ajuda americana e que há outros aliados que estão dispostos a ajudar Portugal na sua luta em África. Segundo Franco Nogueira, este episódio não punha em causa a praxis portuguesa em África, pois, “no plano prático, pouco importava que os Estados Unidos não vendam [ou cedam] armamento a Portugal.” Era a consciência inabalável de que “ao governo português não escasseiam ofertas de fornecimentos militares.”¹⁵⁶

Os EUA marcavam assim o campo da sua oposição a Portugal, salvaguardando desta forma qualquer conotação política ao colonialismo português. Para Portugal era o corolário de uma oposição que se vinha manifestando desde a entrada em funções da administração Kennedy. Segundo instruções vindas da administração, a partir de Agosto de 1961, caberia ao MAAG, em Lisboa, a competência da fiscalização da utilização do material afecto à NATO, por forma a evitar que Portugal infrinja qualquer disposição do Tratado. Quando se diz que os EUA proibiram o fornecimento de armamento a Portugal, isto não significa que eles não continuassem a equipar com armamento os países aliados para fazer face aos compromissos da Aliança na Europa, numa altura em que a questão de Berlim começava a ganhar algum peso. Portugal continuava a receber armamento no âmbito do MAP e as directrizes do Departamento de Estado apontavam para a fiscalização desse armamento pelo MAAG. No entanto, o MAAG de Lisboa confirmava para Washington a incapacidade para afirmar com total segurança que o material era utilizado apenas em território continental.

Na NATO, Finletter tentava suavizar as consequências da recente posição americana. A 28 de Agosto, num encontro com Vasco da Cunha, “afirmou os sinceros desejos dos Estados Unidos” em ajudar Portugal, mas que para isso “era necessária a declaração da nossa parte”, relata o Embaixador, “que lhes permitisse dar-nos essa ajuda.” À indagação do teor da declaração, o Embaixador americano refugia-se no princípio da

¹⁵⁵ *Idem.*

¹⁵⁶ NOGUEIRA, Franco, *Op. Cit.*, Vol. V, pp. 319.

autodeterminação dos povos, “acentuando a importância” dessa declaração do governo português para com os restantes aliados na NATO. Todavia, o americano não queria que o diplomata português “fizesse declarações que fossem contrárias à sua consciência” e, deste modo, compromissos impossíveis de cumprir.¹⁵⁷ Isto aparentava ser um discurso contraditório por parte dos Estados Unidos. Por um lado, queriam ajudar e mostravam-se solícitos, mas por outro retiravam as ajudas essenciais para Portugal poder resolver a situação. Era uma sensação ambígua nas vésperas da Sessão do Conselho que iria servir para Portugal expor o ponto de situação da sua política colonial e reclamar mais solidariedade dos parceiros.

A ida de Franco Nogueira ao Conselho do Atlântico, a 7 de Setembro, serviu para os EUA testarem o nível das críticas dos portugueses ao novo rumo da administração Kennedy. O ministro português não deixou passar em claro o aproveitamento político que o bloco afro-asiático fazia na ONU da situação em Angola com a cumplicidade de um aliado da NATO – os EUA. A Aliança encontrava-se perante “contradições permanentes” e se “Portugal”, enquanto membro da NATO, “tinha responsabilidades especiais”, os outros membros deviam também assumir a sua responsabilidade para com Portugal. Era “inadmissível que a solidariedade e as responsabilidades fossem usadas ou assumidas unilateralmente, num sentido único.”¹⁵⁸ Além de apresentar uma resenha histórica da importância dos territórios em África para o povo português, Nogueira apela para que os aliados não se deixem levar pela demagogia dos afro-asiáticos nas Nações Unidas e defendam Portugal e o Ocidente, pois era isso que Salazar estava fazendo em África, lutando contra um inimigo internacional e comum a todos os membros da Aliança. No final do encontro, Thomas Finletter encontrou-se com o ministro português que se mostrou “agradado com a sua intervenção no Conselho do Atlântico”, pois pela primeira vez Portugal expôs “os seus argumentos de defesa as províncias ultramarinas e os representantes não apenas escutaram mas replicaram.”¹⁵⁹ Isso era sinal de que a actuação de Portugal em África não era apenas uma luta de libertação nacional, mas uma luta do Ocidente contra o comunismo.

¹⁵⁷ Telegrama enviado por Vasco da Cunha, 28 de Agosto 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 110.

¹⁵⁸ AOS/CO/NE – 17 – 2, Pasta 21.

¹⁵⁹ “Copenhagen 150, September 8, 1961.” NARA, DSCDF, 1960-63, Box 1815, 753.022/7-861.

Há um comentário que tem de se salientar. Após Nogueira ter apresentado os vários diplomas que introduziam no Ultramar as reformas que há muito clamavam alguns parceiros (entre algumas dessas reformas estava o decreto que abolia o Estatuto dos Indígenas, o decreto que criava Juntas Provinciais de Povoamento, a reforma do regime de concessão de terras aos autóctones e o decreto que reorganizava as regedorias), o Embaixador americano congratulou-se com as novas medidas anunciadas, não deixando no entanto de lançar uma farpa à maneira como todo o processo tinha vindo a ser conduzido pelo Estado Novo. “Se o governo americano”, rematou, “tivesse tido conhecimento das reformas agora anunciadas, *we would have been able to operate differently* (Poderíamos ter agido de maneira diferente), nos últimos seis meses.”¹⁶⁰ Esta atitude pretendia que os portugueses reconhecessem o esforço americano em querer ajudar Portugal. Significava mesmo que a melhor ajuda que Portugal podia receber era escutar e acatar os conselhos dos seus aliados.

Quando o Embaixador americano vem a Lisboa, no dia 11 de Outubro, encontrar-se com o Ministro dos Negócios Estrangeiros e Oliveira Salazar, dois propósitos lhe ocupam o pensamento: primeiro, “averiguar se a política exposta ao Conselho da NATO” pelo ministro, no mês transacto, “é idêntica à do chefe do governo português” e, segundo, “tentar persuadir este a alterar essa política.”¹⁶¹ Nas Necessidades, Franco Nogueira reafirmou o carácter fundamental das reformas ultramarinas e “vincou a gravidade das condições no Congo que para todos os efeitos está praticamente sob controlo dos comunistas.” Este argumento servia na perfeição a tese portuguesa da conspiração comunista em África. Finletter ouviu as palavras do ministro português e aludiu a que Portugal continuasse “as nossas exposições no Conselho [do Atlântico] sugerindo que para certos casos pedíssemos reunião apenas com Representantes Permanentes.” Ambas as conversas com os representantes políticos portugueses “decorreram sempre com espírito de cordialidade e franqueza.”¹⁶²

Esta aproximação só tem um significado político: a delegação americana na NATO não queria deixar ficar isolado Portugal dentro da Aliança e procurava dissuadir Salazar do

¹⁶⁰ Aerograma nº 1944, 13 de Setembro 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 110.

¹⁶¹ NOGUEIRA, Franco, *Op. Cit.*, Vol. V, pp. 338.

¹⁶² Telegrama nº 107, enviado por Franco Nogueira, 17 de Outubro 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 111.

rumo que a política colonial do Estado Novo estava a seguir. Esta leitura tem fundamento se pensarmos que houve sempre um conflito entre a delegação norte-americana na ONU e na NATO em termos da melhor solução para o problema colonial português. Enquanto Adlai Stevenson preconizava uma oposição frontal a Portugal a fim de garantir a simpatia do bloco afro-asiático na ONU, onde seria mais fácil os EUA imporem a sua política externa, Finletter não queria ostracizar um aliado que garantia à Aliança e aos EUA a utilização estratégica da Base das Lajes. O confronto destas duas perspectivas deu azo a que se estabelecesse na administração americana duas ‘escolas de pensamento’ para a resolução do problema português: os “africanistas”, que viam na ONU o fórum ideal para se combater a política colonial do Estado Novo, concomitantemente à angariação de apoio dos Estados recém-independentes de África; e os “europeístas”, que não queriam ver a NATO fragilizada por uma questão que não dizia directamente respeito à defesa militar do Ocidente e, por conseguinte, Portugal enquanto aliado não devia ser publicamente hostilizado.

Salazar não se mostrou sensível à diligência de Finletter e a política externa portuguesa manteve o seu rumo.

A condição portuguesa de “animal acochado” continua e a 8 de Novembro, em pleno Conselho do Atlântico, Vasco da Cunha “deplora a falta de compreensão dos aliados” para com a política externa portuguesa e reclama mais moderação dos aliados nas Nações Unidas. Vasco da Cunha expressou ainda a crença em que “o tempo não corria contra Portugal e que parte da opinião internacional iria a longo prazo alterar a sua perspectiva [da situação portuguesa em África].” Pedia ainda que os aliados se abstivessem na hora de votar contra Portugal, evitando fazê-lo ao lado dos “inimigos de Portugal.” Finletter comunica para o Departamento de Estado que a “posição de Portugal já não era tão acintosa com as Nações Unidas” como foi timbre da intervenção de Franco Nogueira, em Setembro. O americano destaca a proposta feita pelo representante belga em pleno Conselho. Segundo este, a questão de Angola devia “ser levada com a máxima urgência para o Comité Ad Hoc de África”, possibilitando deste modo a continuação da procura de uma posição comum entre os aliados. Finletter reporta que houve um “consenso arrebatador no Conselho” relativamente a esta matéria.¹⁶³

¹⁶³ “Paris 631, November 9, 1961.” NARA, DSCDF, 1960-63, Box 1815, 753.022/11-961.

O pedido português voltava a ser mais uma vez ignorado. Em Dezembro de 1961, a Assembleia Geral da ONU voltou a aprovar uma resolução proveniente da Quarta Comissão com o voto favorável dos EUA. Esta resolução propunha a criação de uma nova comissão especial, “cuja função essencial era reunir informações para a Assembleia examinar até que ponto Portugal respeitava as obrigações decorrentes do Capítulo XI da Carta.” A resolução convidava os estados membros a pressionar Portugal “para cumprir as obrigações decorrentes do estatuto de membro da ONU.”¹⁶⁴

No mês seguinte, a 30 de Janeiro de 1962, na votação da resolução sobre Angola, o EUA votam a favor da moção no seu todo, o que contrariava o pedido feito por Portugal aos aliados da NATO, para que se abstivessem de votar favoravelmente o parágrafo que exigia a independência de Angola.¹⁶⁵ Na véspera da votação, o governo português entregou a todos os aliados uma declaração, na qual pedia que eles não aceitassem a demagogia dos países que desejavam a independência para Angola e tivessem presente os efeitos preocupantes na opinião pública portuguesa, caso “os governos aliados aceitassem sem objecções todos os parágrafos da resolução sobre Angola que o Governo português considerava injustos, irrealis e falsos.”¹⁶⁶ Alguns dias depois da votação, Stikker encontra-se com Kennedy e Dean Rusk, em Washington, para discutir a situação portuguesa. Este encontro serviu para tranquilizar o presidente norte-americano. Para o Secretário-Geral, “os portugueses não tencionavam sair da NATO”, tendo ele próprio “encorajado o Embaixador português na NATO a levar à discussão no Conselho a resolução sobre Angola.”¹⁶⁷

O espectro da saída de Portugal da NATO e da não renovação dos Acordos dos Açores pairava no Departamento de Estado. A certeza de que Portugal se manteria na Aliança é afixada por William Tyler, Assistente do Secretário de Estado para os Assuntos Europeus, a 25 de Maio. Segundo a posição oficial do Departamento de Estado, a saída de Portugal da NATO nem sequer era uma possibilidade. Os portugueses tinham “possivelmente considerado a sua saída no período subsequente à invasão de Goa pela

¹⁶⁴ SILVA, A. E. Duarte, “O Litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)”, in *Análise Social*, nº 130, 1995, pp. 14.

¹⁶⁵ Ver capítulo 2.6.2.

¹⁶⁶ NARA, DSCDF, 1960-63, 753.00 (w)/2-262.

¹⁶⁷ “UN and Portugal,” Memorandum of Conversation, February 5, 1962. NARA, DSCDF, 1960-63, Box 1814, 753.00/2-562.

União Indiana, quando reviram a orientação da sua política externa.”¹⁶⁸ Nada havia que confirmasse as suspeitas americanas do abandono de Portugal da Aliança.

Para confirmar estas suspeitas, Harlan Cleveland foi enviado a Paris com o objectivo de reajustar os pontos de vista dos aliados da NATO em relação às Nações Unidas. No *Washington Post* frisa-se que, entre os desacordos mais graves dos membros da NATO, se contam os que resultam da “oposição feroz de Portugal a qualquer acção da ONU nos territórios africanos de Angola e Moçambique”, dizendo o comentarista que tais diferenças são aparentemente insanáveis.¹⁶⁹ Era a tentativa diplomática americana para aligeirar os protestos portugueses face à atitude hostil dos EUA desde o início das insurreições em Angola e o apoio ao bloco afro-asiático em Nova Iorque.

Mas havia um aspecto que não foi ponderado pelo Departamento de Estado e que começava, no Verão de 1962, a inquietar as hostes americanas. O governo de Salazar recusava-se a dar garantias de não permitir o sobrevoos de aviões soviéticos com destino a Cuba no seu território. A impossibilidade de concessão de ajuda de qualquer tipo à URSS pelo governo de Salazar parecia tão plausível que jamais seria levada a sério pelos governantes americanos. A 31 de Agosto desse ano, Theodore Xanthaky, Conselheiro da Embaixada americana, em Lisboa, entrega uma *aide-mémoire* a Hall Themido, Director-Geral dos Negócios Políticos, na qual é pedido “ao Governo português que negasse autorização de sobrevoos e aterragem em território nacional a aviões russos que se dirigissem para Cuba.”¹⁷⁰ Este pedido estava a ser feito a todos os restantes países da NATO. Em resposta, no dia 4 de Outubro, ou seja, Salazar protelou o mais que pôde a resposta a dar – tudo isto para reclamar o mesmo tipo de actuação que tinha sofrido quando foi pedido apoio para a resolução das suas questões internas –, Hall Themido transmite as indicações do Governo, donde sobressai a crítica feita aos EUA por considerarem real a ameaça comunista na ilha de Cuba, que estava fora do escudo protector da Aliança. Por outro lado, os Estados Unidos continuavam a ignorar os pedidos portugueses para a defesa de África, onde a infiltração comunista poderia ser também real. Portanto, o apelo lançado à “solidariedade atlântica” parecia a Salazar incongruente. “Notávamos”, replica Hall

¹⁶⁸ “Talking Points for Use with House Armed Services Committee,” May 25, 1962. NARA, DSLF 68D401, Entry 5296, Box 1, EUR, SP/P.

¹⁶⁹ Excerto da notícia do *Washington Post*, 11 de Julho 1962, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 117.

¹⁷⁰ AOS/CO/NE – 30B, Pasta 14, fls. 77-82.

Themido, “que se Cuba, que estava fora da área de protecção da NATO, constituía ameaça para a América por virtude da infiltração comunista, também a infiltração comunista em África” – em relação à qual os americanos não consideravam haver motivo suficiente para aplicar essa solidariedade – “constituía um perigo para a Europa.”¹⁷¹ Salazar assumia uma posição neutral aos pedidos americanos, uma vez que as queixas portuguesas não obtinham qualquer eco de apoio por parte da administração Kennedy. Era jogar com as mesmas regras. Portugal conseguia aqui uma ligeira vitória diplomática, pois conseguiu travar o ímpeto reformista de Kennedy para África, obrigando-o a reforçar os poderes da Aliança. Isto iria confirmar-se após o episódio de Cuba.

Em Outubro de 1962, Stikker, preocupado com a evolução dos acontecimentos no seio da Aliança, em especial com o tratamento internacional dado pelos parceiros a Portugal nas votações na ONU, comunica para Washington que a “atmosfera no Conselho tem sido boa” aquando da discussão do problema colonial português. Por conseguinte, o Secretário-Geral esperava que “os membros da NATO não votassem favoravelmente as resoluções da ONU contra Portugal.” Este pedido era sublinhado com a conivência da posição norueguesa. A Noruega, que desde o início foi um apoiante declarado dos movimentos de libertação de África, reconhecia a importância dos Açores para a segurança europeia e estava disposta a acalmar publicamente os ataques a um aliado. O que estava verdadeiramente em causa era a negociação da utilização da Base das Lajes, cujo prazo de utilização expirava no final do ano de 1962 e cuja preponderância no dispositivo de defesa da Europa era de todos conhecida. Na opinião de Stikker, não hostilizar Portugal nesta fase “dar-nos-ia uma melhor atmosfera e mais tempo para resolver o problema dos Açores.”¹⁷²

Em finais desse mês, a administração Kennedy deparou-se com a mais grave crise da Guerra Fria até então. Os soviéticos tinham conseguido instalar mísseis nucleares às portas dos EUA, na ilha de Fidel Castro, e isso modificou por completo a perspectiva da política externa americana, passando a valer as posições daqueles que, no Departamento de Estado, defendiam um maior reforço da Aliança e uma política mais musculada para com a URSS. Isso implicava não hostilizar um aliado e garantir o mais rapidamente possível a renovação dos Acordos dos Açores. Portugal beneficiou das contingências da bipolaridade numa

¹⁷¹ AOS/CO/NE – 30B, Pasta 14, fls. 77-82.

¹⁷² “NAC Discussion on Portuguese Colonies”, October 1, 1962. NARA. DSCDF, 1960-63, Box 1814, 375/10-162.

altura em que o descrédito na Aliança era evidente. Além da habilidade diplomática em confrontar os EUA com as suas ambiguidades, veja-se o caso do sobrevoo dos aviões soviéticos, por exemplo, Portugal conseguiu fazer prevalecer a importância da Base das Lajes e utilizou-a despididamente para chantagem política. A contenda entre os “europeístas” e os “africanistas” teve na crise dos mísseis de Cuba a dirimção a favor daqueles que advogavam um política mais suave para com os aliados na Europa, em detrimento dos apoios granjeados na Assembleia Geral da ONU do bloco afro-asiático.

II.^a FASE

(Outubro 1962 – Novembro 1963)

Após a crise de Cuba, o Departamento de Estado confirma a orientação que vinha esboçando desde Agosto de 1962. Na ONU, por exemplo, os EUA vinham enveredando pela abstenção na maioria das resoluções votadas contra Portugal. Este é o primeiro sinal que a administração dá a Salazar no tocante ao apoio da sua política externa. Como se verá, o medo de perder a Base das Lajes num momento delicado da Guerra Fria fez alterar os procedimentos diplomáticos em Washington. Todavia, Kennedy nunca desistiu de tentar pressionar Salazar para a instituição de reformas na administração colonial e a sua última tentativa foi o plano de George Ball, apresentado a Salazar em Agosto de 1963, e que se revelou infrutífero. Na NATO, os americanos não esperaram muito para comunicar a alteração do seu ponto de vista no que diz respeito à ameaça soviética no mundo e isso mesmo é transmitido aos parceiros em Dezembro de 1962.

Na Cimeira Ministerial realizada entre os dias 13 e 15 de Dezembro, o tema em análise era o problema das relações este-oeste e a questão de Berlim. Ainda estava fresco o episódio dos mísseis soviéticos em Cuba. A Aliança debatia as medidas necessárias para reforçar o seu poder na Europa, face às tentativas soviéticas de alastrar o seu poder territorial e político. Nas palavras de Dean Rusk, “os chefes de Governo dos países NATO deviam ter presentes a possibilidade de a lição colhida em Cuba ser aplicada a situações existentes noutras regiões do globo.”¹⁷³ Esta referência política assentou que nem uma luva nas pretensões portuguesas de os Estados Unidos reconhecerem o esforço português em

¹⁷³ Acta da Cimeira, 13-15 de Dezembro 1962, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1300, Maço 93.

combater a infiltração soviética em África. Porém, a intenção americana manifestava-se no desejo claro de voltar a incluir Portugal nas conversações para um reforço da Aliança, quando este já se mostrava descrente e distante dos trabalhos da NATO, estando subjacente a renovação da Base das Lajes e uma procura de concertação política. Neste ponto havia um claro consenso entre os aliados.

Em Dezembro do mesmo ano, teve lugar a votação na Quarta Comissão, em Nova Iorque. O Embaixador Vasco Garin chamava a atenção de Lisboa para as acusações proferidas naquela Comissão de “fornecimento de armas a Portugal por países NATO.”¹⁷⁴ Havia uma tentativa, denuncia Garin, de se criar um ambiente favorável a uma resolução contra a venda de armamento a Portugal. Era necessário ter isso em conta na forma como se lidava com os restantes parceiros, em Paris. Vasco da Cunha compreende o melindre e, após os contactos diplomáticos no seio da Aliança, comunica que a Noruega, Dinamarca e Holanda “apoiam o direito à autodeterminação” e lamentam que Portugal não reveja esta orientação. O Representante norueguês declara frontalmente que se houvesse uma resolução na ONU contra a venda de armamento a Portugal “teria votado a favor.”¹⁷⁵

As resoluções da ONU foram votadas em Dezembro de 1962 e o sentido de voto dos parceiros atlânticos não foi unânime. De nada tinham valido as palavras de Dean Rusk para uma maior concertação em torno da solidariedade da Aliança. A resolução que condenava o colonialismo português foi votada na Quarta Comissão com os votos contrários dos EUA, Reino Unido, Portugal, Bélgica e França. Entre as abstenções contavam-se os votos do Canadá, Dinamarca, Grécia, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega e Turquia.¹⁷⁶ Este episódio mostrava ainda que a orientação política da delegação americana em Nova Iorque era contrária àquela que começou a ser apregoada por Rusk na cimeira da NATO no final de 1962.

O início do ano de 1963 vem revelar, assim, uma atitude diferente por parte dos EUA, não obstante a atitude de Portugal para com a Aliança ser cada vez mais distante e amorfa. Numa crítica extremamente precisa do papel de Portugal no seio da Aliança feita pelo Conselheiro Xanthaky são apresentadas algumas razões que, no seu entender, continuam a

¹⁷⁴ Telegrama de Vasco Garin, 1 de Dezembro 1962, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 111.

¹⁷⁵ Telegrama n.º 375, de Vasco da Cunha, Idem.

¹⁷⁶ “Your December 15 Meeting with Portuguese Foreign Minister Alberto Franco Nogueira”, from Burke Elbrick to The Secretary, December 12, 1962. NARA, DSLF 68D401, Entry 5296, Box 1, EUR/SPP.

reger a política externa de Salazar e subsequente acção na NATO. Portugal parecia cada vez mais menos interessado e menos activo nos assuntos da Aliança, ao contrário dos outros parceiros. Um factor básico, escreve Xanthaky, é “a distância física e geográfica da ameaça do bloco soviético.” Essa ameaça era para os portugueses quase irreal, uma vez que para se sentirem verdadeiramente ameaçados, isso significaria que “todos os restantes parceiros europeus já deviam ter sido arrumados”. Por outras palavras, “se Portugal não fosse um membro da NATO, é pouco provável que se se sentiria mais ameaçado por uma invasão do bloco soviético do que agora.” A isto se deve “o isolamento político e mesmo a insularidade que caracteriza Portugal”. Para Xanthaky, as três décadas do regime de Salazar foram marcadas pelo isolamento internacional, o que inviabilizou qualquer consequência interna do impacto da dinâmica da construção europeia. Enquanto Portugal, no entender de Xanthaky, “se vir como membro pleno da Aliança, é muito difícil fazê-lo compreender o sentido da interdependência constante que é o cerne e a pedra de toque das relações da NATO.”¹⁷⁷

Esta ‘visão estreita’ de Salazar relativamente às relações entre parceiros da NATO tinha a sua origem no “sentimento de choque e desilusão” com que os portugueses se depararam quando “foram abandonados pelo seu mais importante aliado na NATO.” O Conselheiro americano aponta os acontecimentos em Angola, as votações adversas dos Estados Unidos, a perda de Goa, como os marcos fundamentais para a viragem do pensamento político do Estado Novo no que diz respeito à sua actuação na NATO. Para os portugueses, a NATO era vista como uma “Aliança que os protege contra uma ameaça distante, mas que os abandona na luta contra o que caracterizam de ameaça imediata para os seus interesses vitais, isto é, as tentativas afro-asiáticas de libertar os territórios coloniais de Portugal.”¹⁷⁸

É notória a mudança de atitude da administração Kennedy no ano de 1963. A decisão portuguesa em suspender as negociações para a renovação dos acordos dos Açores permitiu aos europeístas do Departamento de Estado tomarem conta da política externa da administração norte-americana. Apesar de as resoluções na ONU continuarem a condenar a política colonial portuguesa, os EUA já não votam favoravelmente, preferindo absterem-se.

¹⁷⁷ “Official-Informal” letter from Theodore Xanthaky to David Popper, January 28, 1963. NARA, DSLF 68D401, Entry 5296, Box 3, EUR/SPP, 1957-1966.

¹⁷⁸ Idem.

O que era importante para Salazar era ver que os americanos já não hostilizavam a sua política externa e não votavam ao lado do bloco afro-asiático. Só para citar um exemplo, em Julho deste ano, os EUA abstiveram-se numa importante resolução sobre a política colonial portuguesa aprovada no Conselho de Segurança da ONU. Trinta e dois países africanos solicitaram uma reunião ao Conselho “para discutir a situação nas colónias portuguesas e também o problema do *apartheid* na África do Sul.” Nessa resolução utilizava-se um teor bastante crítico para com o governo português, considerando-se que “a situação em Angola constituía uma ameaça à paz internacional” e propunha “sanções a serem aplicadas ao estado português.”¹⁷⁹ Esta resolução seria aprovada a 31 de Julho de 1963 com 8 votos favoráveis e com as abstenções dos EUA, do Reino Unido e da França. Voltava a formar-se o bloco tripartido dos aliados da NATO na defesa da política colonial de Portugal. Salazar via assim as suas recomendações surtirem efeito passados dois anos.

Kennedy não desarmava e continuava a pressionar Salazar para implementar alterações na administração das colónias. Em Agosto de 1963, envia a Lisboa George Ball, Subsecretário de Estado, com vista a um entendimento sobre a situação colonial, numa altura em que os EUA já tinham mostrado a sua boa vontade para com Salazar na abstenção das resoluções condenatórias da ONU. O plano gizado por Ball assentava na concessão do princípio da autodeterminação aos povos colonizados, visando a independência a longo prazo. Salazar recusa a proposta dos americanos, argumentando que “qualquer consulta eleitoral, feitas nas circunstâncias actuais e admitindo a votação das populações nativas sem consciência política para participar num tal acto, nunca poderia ser considerada válida no ponto de vista português.”¹⁸⁰ Era mais uma tentativa gorada. O esforço da administração Kennedy saldava-se num novo fracasso. Houve aqui uma falta de pragmatismo político dos americanos. Um antidemocrata como era Salazar nunca poderia aceitar uma votação de que tipo fosse. Mas como os EUA estavam preocupados com a renovação da Base das Lajes tentaram tudo o lhes era politicamente possível.¹⁸¹

¹⁷⁹ RODRIGUES, Luís Nuno, “Os Estados Unidos e a Questão Colonial Portuguesa na ONU (1961-1963)”, in FRANCO, Manuela (Coord.), *Portugal, os Estados Unidos e a África Austral*, Lisboa, FLAD/IPRI, 2006, pp. 94.

¹⁸⁰ AOS/CO/NE – 30, Pasta 14.

¹⁸¹ Vd. RODRIGUES, Luís Nuno, “George Ball em Lisboa: os Estados Unidos e o problema colonial português em 1963”, in *Ler História*, nº 47, Lisboa 2004, pp.125-143.

Podemos dizer que a política impetuosa e a nova orientação para África da administração Kennedy se revelou contraproducente a partir do momento em que a renovação dos acordos dos Açores tomou a dianteira das preocupações americanas no Departamento de Estado. A crise dos mísseis de Cuba influenciou, e muito, a maneira de lidar politicamente com Portugal. Tudo por causa do valor estratégico da Base das Lajes em caso de ataque soviético à Europa. Salazar aproveitou bem esta atmosfera de temor generalizado, não só por causa das ameaças soviéticas na Europa mas também no resto do globo, para impor a sua política colonial. E o que é certo é que conseguiu de alguma maneira impedir o ascendente político hostil da administração, sobretudo na ONU, manifestado nos primeiros anos.

2.4.1. O PAPEL DA NATO NA POLÍTICA EXTERNA DA ADMINISTRAÇÃO KENNEDY

Este pequeno capítulo tem por objectivo apresentar as conclusões do relatório elaborado por Dean Acheson, em Março de 1961, e enquadrá-las num quadro de acção da administração Kennedy. Incidiremos, pois, no binómio teoria-prática para mostrar que as recomendações do antigo Secretário de Estado não foram atendidas por Kennedy e a actuação norte-americana no fórum da Aliança foi descurada em favorecimento do fórum das Nações Unidas. Este relatório secreto foi redigido pelo antigo Secretário de Estado de Harry Truman e ideólogo do Tratado do Atlântico Norte, tendo sido assistido pelo Embaixador Finletter e representantes do Departamento de Estado, do Departamento do Tesouro, da Defesa e dos Conselheiros do Presidente para os Assuntos de Segurança Nacional. Após a análise do relatório pelo Departamento de Estado, foi elaborado um memorando que ditava as directrizes da política externa norte-americana relativamente à NATO.

O relatório de Acheson, intitulado “A Review of North Atlantic Problems for the Future”, de Março de 1961, fora encomendado por Kennedy, logo no início da entrada em funções da sua administração. O propósito deste pedido a Acheson vem na sequência da mudança da política externa americana para África pensada pelos JCS em finais do ano de 1960. Os EUA deviam olhar para o continente africano, porquanto este começava a

despertar politicamente por via das independências que varriam as antigas colónias europeias. Tornava-se, portanto, imperioso para os EUA conseguirem um domínio nesse continente e procurarem desequilibrar a balança de poderes da Guerra Fria. Esta concepção política dos JCS levantava alguns problemas, nomeadamente o da relação entre um aliado com interesses em África – Portugal – e o papel desse mesmo aliado no dispositivo de defesa da NATO e da Europa. Não se aparentava de fácil resolução este dilema americano. Talvez por isso é que Kennedy procurou a opinião de Acheson, para tentar angariar apoios políticos de figuras conceituadas, de molde a criar uma dinâmica de mudança na orientação da política externa americana. A nova política para África esbarrava obrigatoriamente nos interesses que os aliados tinham nesse continente. O caso mais problemático era sem dúvida o caso português.

Acheson respondeu ao pedido do presidente americano e expôs frontalmente a sua visão e a orientação que a nova administração devia seguir. Segundo ele, o objectivo da política externa americana era criar um ambiente propício no mundo onde as sociedades livres pudessem sobreviver e florescer e nada devia ser feito para pôr em causa este modelo político. No contexto de Guerra Fria, em que a URSS podia aproveitar qualquer passo em falso dos americanos, estes deviam fazer todos os possíveis para manter um manancial de confiança entre aqueles países livres e que aqueles que desejassem fugir da esfera soviética. Esta ideia era um recalque da doutrina Truman ajustada aos novos cenários da Guerra Fria. Para se conseguir tal intento, “a influência e poder dos EUA”, reconhece o antigo Secretário de Estado, “não é suficiente para manter este ambiente.” Daí que a coligação com os países da Europa Ocidental e da América do Norte fosse “indispensável.” As fundações desta coligação – a NATO – assentavam na posição geográfica dos países, no seu poder – população, recursos, tecnologia, etc. – e na defesa da civilização ocidental e valores comuns. Cabia aos EUA manter e fortalecer a coligação. Isso era “de importância capital.” Ter uma NATO enfraquecida era um convite à URSS para avançar sobre a Europa.¹⁸²

Segundo o antigo Secretário de Estado, os “EUA desdenham doutrinas” e, por isso, a ideia de se fomentar uma nova política para África às custas do fortalecimento da Aliança

¹⁸² «A Review of North Atlantic Problems for the Future, by Dean Acheson, March 1961». JFKL, NSF, Caixa 20.

na Europa aparecia aos seus olhos como um erro monumental. “A primeira necessidade dos EUA é emanada da doutrina da nossa actuação para com a Comunidade Atlântica.” Este pragmatismo de Acheson contrasta com o idealismo que caracterizou a administração Kennedy nos primeiros tempos de mandato. Será que os EUA queriam pôr em perigo uma Aliança só porque existiam novos países africanos que podiam desequilibrar as contas nas votações da ONU? Acheson afirma que isso sairia muito caro aos EUA junto dos países europeus. Não se poderia voltar a repetir o episódio do Suez, pois isso tinha abalado a confiança de alguns membros da Aliança nos EUA, pelo simples facto de se terem preterido os interesses europeus às conveniências nacionalistas dos árabes. Para o antigo Secretário de Estado, a política bipolar mundial não se coadunava com movimentos fugidios dos EUA para com os novos países, desguarnecendo o flanco ocidental europeu. Havia que ser peremptório nas opções políticas e nisso os EUA não podiam vacilar. “Para liderar é preciso compreensão e vontade”, diz Acheson a páginas tantas no relatório, e isso os EUA não estavam a saber fazer. Ele cita o exemplo de Portugal e as suas colónias em África para ilustrar a inépcia da política americana para com um aliado, cujas possessões em África fazem parte dos seus interesses.¹⁸³ Este choque de interesses entre dois aliados devia ser “analisada à luz dos factos contemporâneos” e cabia aos EUA mostrar que o “colonialismo está condenado.”¹⁸⁴ Acheson acreditava que “as nações atlânticas têm um interesse claro e comum em preparar os povos para a responsabilidade inevitável da independência e ajudá-los nessa mesma responsabilidade.” Como se verá com o tempo, Portugal opôs-se sempre a qualquer possibilidade de independência dos seus territórios, o que punha em cheque a tese de Acheson de que os americanos não deviam subjugar os interesses dos aliados em detrimento dos seus.

Em termos práticos, a posição de Acheson era pró-NATO, como seria de calcular. No que diz respeito à ONU, o antigo Secretário de Estado considerava que a inoperância da ONU na resolução dos problemas só provocaria divisões na Aliança.¹⁸⁵ É com o exemplo de Portugal que ele fundamenta a sua posição. Não hostilizar um aliado num organismo

¹⁸³ Quando o relatório de Acheson é entregue à administração, já esta tinha votado contra Portugal na ONU.

¹⁸⁴ «A Review of North Atlantic Problems for the Future, by Dean Acheson, March 1961». JFKL, NSF, Caixa 20.

¹⁸⁵ Diz Acheson que os EUA “devem reconhecer que formalizar a posição em votos terá pouca influência na resolução actual dos problemas discutidos, e criará divisões no seio da Aliança que pode limitar a capacidade em resolver esses problemas.”, Ibidem.

internacional só beneficiará a coesão e unidade da Aliança. A melhor maneira de resolver um problema de um aliado é trazê-lo à discussão no Conselho do Atlântico e proceder a uma consulta genuína entre os contendores. Essa consulta genuína “pode muito bem ser dolorosa e áspera”, mas é a única maneira de ser “coerente com os princípios de tornar a Comunidade Atlântica num instrumento efectivo para uma acção comum.”¹⁸⁶ Como se pode ver, o relatório de Acheson preconizava um maior empenho na construção da Aliança, deixando de lado os horizontes africanos e a influência na ONU. Era a visão pragmática do ideólogo americano da Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Após a recepção e análise deste relatório no Departamento de Estado, foi emitido um memorando para o Conselho Nacional de Segurança que incluía algumas das recomendações do relatório para serem discutidas com o presidente americano. *Grosso modo*, muitas das análises de Acheson são corroboradas, com excepção da política na ONU. Para o antigo Secretário de Estado, as votações contrárias aos parceiros da NATO na ONU, com o objectivo de uma maior proximidade ao bloco afro-asiático, só criariam dilemas desnecessários à administração. Ou seja, a actuação diplomática na ONU não devia pôr em causa a defesa da Europa e a coesão necessária da Aliança para tal desígnio. O memorando, porém, é contrário às recomendações de Acheson e reitera que, nas Nações Unidas, “os EUA devem continuar a mostrar que acreditam e anseiam pela independência dos povos sob domínio colonial.”¹⁸⁷ A posição americana na ONU devia ser “precedida de uma consulta exaustiva e franca” com os países, cujos interesses chocassem com os dos EUA. Caso não se verificasse uma evolução favorável na resolução dos problemas, a administração devia apoiar financeira e politicamente esse país na adopção de novas soluções. Os EUA deviam utilizar o fórum do Conselho do Atlântico para “convencer os nossos aliados da nossa compreensão dos seus problemas.”¹⁸⁸ Ou seja, a NATO, para além da importância militar e política que possuía, devia funcionar como primeiro fórum de escrutínio da orientação da política externa americana. Caso surgissem divergências, elas deviam ser sanadas, tendo subjacente os interesses da Aliança.

Em suma, estas orientações políticas para o funcionamento da NATO não tiveram exequibilidade ao longo do mandato de Kennedy, uma vez que os EUA não utilizaram o

¹⁸⁶ Idem.

¹⁸⁷ Memorando para o Conselho Nacional de Segurança, March 1961. JFKL, NSF, Caixa 20.

¹⁸⁸ Idem.

fórum da Aliança para debater os problemas do colonialismo português, optando antes pela via bilateral. Foi o Embaixador Elbrick que comunicou a Salazar, em Março de 1961, a demarcação política dos EUA da política colonial portuguesa, sendo posteriormente comunicado pelos canais diplomáticos portugueses ao Representante Permanente na NATO a decisão americana. Podemos dizer que este passo diplomático foi precisamente o oposto daquilo que Acheson preconizava no seu relatório como a ‘actuação ideal’ dentro da NATO na dirimção de contendas entre aliados. Acheson não ficou satisfeito por Kennedy estar a ser displicente e a menosprezar o valor político da NATO, afrontando directamente interesses de um aliado. Deixou isso bem claro em pleno Conselho do Atlântico, a 22 de Abril de 1961. Aí criticou a falta de entendimento entre os aliados, que só beneficiaria o lado soviético, e desaprovou “certos aspectos da política de países NATO nas Nações Unidas, lamentando que os EUA não tenham mormente conjugado os seus esforços para se oporem a discussões e votações ideológicas sem interesse prático.”¹⁸⁹ Portugal podia dizer que tinha um aliado solidário de grande peso, pois Acheson não defendia a hostilidade pública que os EUA começavam a demonstrar por um aliado que fora por si convidado a aderir ao Pacto devido ao valor estratégico das suas ilhas atlânticas.

¹⁸⁹ Aerograma de António de Faria, 22 de Abril 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 116.

2.5. AS “DISSIDÊNCIAS” DOS ALIADOS E O CONCERTAR DE POSIÇÕES

Depois de comunicada a posição americana, Portugal descobre que essa atitude é extensível a outros aliados, ainda que estes não actuem diplomaticamente. Ou seja, alguns parceiros da NATO, como a Noruega e a Dinamarca, por exemplo, não informaram Salazar da sua posição, o que, aos olhos do ditador, constituía uma traição dentro de uma Aliança que devia ter como pedra de toque a solidariedade entre parceiros. Neste capítulo, vamos analisar o impacto das ‘dissidências’ bem como das suas consequências para Portugal no seio da NATO.

Nos começos de Junho de 1961, Portugal toma contacto com outras “dissidências” dos seus aliados. Além das posições conhecidas dos norte-americanos, também a Noruega e a Dinamarca se mostram bastante contrárias às pretensões portuguesas em África. Essa campanha é feita sobretudo através de jornais governamentais, que os portugueses não se coíbem de criticar. Por exemplo, no jornal de Trondheim, do partido governamental, intitulado *Arbeideravisen*, podia-se ler que “temos [os noruegueses] vergonha de estarmos aliados na NATO à ditadura do Dr. Salazar que não é certamente melhor que a do General Franco. As crueldades contra os indígenas de Angola, da responsabilidade do Sr. Salazar, são simplesmente abomináveis.”¹⁹⁰ Um outro jornal de Oslo, *Dagbladet*, jornal liberal, escreve: “Portugal compromete os seus aliados com a sua política em Angola (...). Não poderá deixar de pertencer à NATO? A política colonial de Portugal não promove a paz e a segurança. A Carta da NATO deve ser revista para tornar uma tal política incompatível com a participação na Aliança Atlântica.”¹⁹¹

Na Dinamarca, a coisa não era melhor. Havia mesmo personalidades políticas que advogavam a saída de Portugal da NATO e não se coíbiam de o dizer publicamente. Num Congresso do Partido Social-Democrático, partido do Governo, realizado em Copenhaga, nesse mesmo mês, um dirigente dinamarquês “pronunciou-se em termos francamente violentos contra a presença de Portugal na Aliança Atlântica, criticando a política seguida

¹⁹⁰ Ofício PA/121, de 13 de Junho 1961, da Embaixada de Portugal, em Oslo, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 110.

¹⁹¹ Idem.

por este governo tanto na ONU como na NATO.” Para os dinamarqueses, o governo português era apelidado de “fascista e a questão angolana deveria ser levantada na ONU e na NATO.” Havia mesmo nos círculos governamentais quem defendesse a expulsão de Portugal da NATO, justificando que o “relativo enfraquecimento militar da Aliança, resultante da exclusão de Portugal, seria compensado pelo reforço moral que à mesma adviria de tal exclusão, dado que a moral é mais importante do que os canhões.”¹⁹²

Estes dois aliados de Portugal assumem publicamente a sua oposição à política colonial portuguesa e advogam mesmo a saída da organização de um parceiro que ainda possuía colónias em África. Estas dissidências apenas eram públicas nos seus países, onde os governos tinham de combater a opinião pública adversa à aliança com Portugal na NATO. No entanto, este combate dos governos nórdicos não se revelava nas Sessões do Conselho da Aliança, levando Portugal a criticar a duplicidade daqueles que supostamente deviam defender um parceiro em qualquer circunstância.

A falta de solidariedade dos aliados num momento em que mais se esperava conduziu a um endurecimento da posição portuguesa dentro da Aliança, cuja consequência retumbou em isolamento, como explicaremos nas próximas páginas. A clivagem de posições acentua-se quando Oliveira Salazar assume que em caso de conflito na Europa – “por exemplo, se um ataque comunista contra Berlim Ocidental se desse este Verão [de 1961]” –, Portugal só assumiria os compromissos internacionais “dentro das possibilidades que lhe rest[ass]em dos ataques contra Portugal movidos noutras partes do seu território.” Isto mesmo é dito ao director-executivo da cadeia de jornais *Hearst*, William Randolph Hearst Jr., numa entrevista que revelava o pensamento político de Salazar quanto à NATO. À pergunta “como fortalecer a NATO” num momento de crise, Salazar responde que a “crise da Aliança Atlântica não é propriamente de natureza política.” Ela deve-se à falta de solidariedade para com um parceiro e a um falhanço de orientação estratégica: a NATO não deveria ser “restrita a determinadas áreas geográficas, e muito menos deverá ser ocasional.” Para Salazar, o modelo ideal de uma Aliança Atlântica comprometida na defesa dos valores ocidentais deveria ser “global e permanente.” Ou seja, a circunscrição do Tratado apenas ao nível do Atlântico Norte, deixando de fora os interesses europeus em África, constituiu uma falha na orientação estratégica da defesa da Europa. Segundo o Presidente do Conselho, “o

¹⁹² Ofício nº 70, de 15 de Junho 1961, da Embaixada de Portugal, em Copenhaga, Idem.

ataque ao que chamamos Ocidente e civilização ocidental não submete o comunismo a divisões,”¹⁹³ e como tal não é possível criar cisões geoestratégicas na defesa dos valores ocidentais. Se a Aliança foi criada para sustentar a subversão dos valores ocidentais aos valores soviéticos do comunismo, como é que se explicava que agora se esquivava à defesa desses mesmos valores do Ocidente, quando em África o que estava em causa era precisamente isso? Este era o problema que assolava Salazar e que constituiu o fio-condutor da actuação portuguesa no seio da NATO.

Portugal não conhece apenas “dissidências” dos seus parceiros. Há outros que vão manifestar publicamente o seu apoio, como é o caso da Bélgica, ainda que este apoio público assumisse algumas vezes contornos de reprimendas ou repreensões entre amigos. Só que o peso político que a Bélgica tinha neste momento era praticamente nulo, por causa da situação no Congo, uma antiga colónia belga. Havia um reconhecimento oficial e público do falhanço da transição para a independência por parte do governo belga. Todavia, os belgas não deixavam de aconselhar Portugal quanto ao melhor rumo a tomar. Um dos indefectíveis da política ultramarina portuguesa era Spaak. Este era “da opinião de que devemos fazer todo o possível por liquidar o terrorismo em Angola antes da próxima Assembleia das Nações Unidas, de maneira a podermos anunciar até lá – a partir portanto da consolidação da posição de força e paz que exclua a ideia de cedermos a actos de violência ou de pressão internacional – reformas sociais, económicas e políticas que entendemos pôr em prática nos territórios ultramarinos.”¹⁹⁴ Não é possível saber, ou pelo menos ter uma clara noção, se há ou não influência dos EUA sobre Spaak, quando este propõe aos portugueses a adopção de reformas para as colónias em África, ao mesmo tempo que preconiza uma liquidação do terrorismo. Se Portugal instituisse reformas nas suas colónias, Spaak supunha mesmo “que a maior parte dos membros da NATO, que nos têm sido adversos, mudariam de atitude colocando-se ao nosso lado.”¹⁹⁵

O que é que este episódio indicia? Indicia que o ambiente no seio da Aliança relativamente à questão de Angola e à política colonial portuguesa era manifestamente

¹⁹³ Extracto da entrevista concedida por Oliveira Salazar a 31 de Maio de 1961, enviada em anexo ao Embaixador Vasco Pereira da Cunha, na Circular UL-15, 21 de Junho 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 110.

¹⁹⁴ Ofício do MNE enviado ao suplente Magalhães Cruz, levando ao conhecimento da delegação o conteúdo da conversa entre Spaak e o Embaixador português em Bruxelas, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 110.

¹⁹⁵ Idem.

desfavorável. Portugal sentia-se atingido por atitudes de parceiros que visavam apenas a denegrição da sua política colonial e pressente que alguns parceiros NATO se lhe opõem frontalmente quando descobre que há fugas de informação ao mais alto nível na Aliança e que estas estavam a ser usadas contra Portugal nos círculos internacionais. É o Embaixador Vasco da Cunha quem salienta essa fuga, mormente sobre as posições tomadas na cimeira de Oslo, em Maio de 1961. Diz ele que “o governo da RAU (República Árabe Unida) era conhecedor das informações que tinham sido feitas durante a última sessão ministerial de Oslo sobre o seu país.”¹⁹⁶ Foi o Embaixador da RAU em Ancara que o comunicou a um director-geral do MNE turco. Tudo isto tem importância, na medida em que era a RAU um dos principais instigadores do bloco afro-asiático que na ONU pugnavam contra a política colonial de Portugal e uma influência para todos os movimentos nacionalistas africanos. Essa fuga de informação também prejudicou a imagem da NATO junto dos movimentos nacionalistas africanos, pois era conivente com um tipo de política de um membro que outros condenavam.

Um dos movimentos internacionais de luta anticolonialista que beneficiou directamente dessa fuga de informação foi a CONCP (Conferência das Organizações Nacionalistas das Colónias Portuguesas) que denunciava: “Portugal está a fazer um esforço desesperado para comprar armas aos países da NATO” e “os aviões de transporte militar portugueses fornecidos pela NATO estão agora a ser utilizados para transporte de efectivos para África”.¹⁹⁷ Apelava também a que todos os governos da NATO cessassem a venda de armas a Portugal.¹⁹⁸

Aos olhos dos portugueses, esta fuga de informações era simplesmente reprovável. Era dever dos aliados não dar argumentos aos “inimigos”, numa altura em que Portugal

¹⁹⁶ Aerograma nº 1891, 28 de Julho 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1000, Maço 76.

¹⁹⁷ “Press-Release” da Conferência realizada em Rabat, a 8 de Junho 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 118.

¹⁹⁸ Uma pequena palavra sobre a CONCP. Este movimento era uma emanção da FRAIN (Frente Revolucionária Africana para a Independência das Colónias Portuguesas), de inspiração marxista, que pretendia englobar e unificar a acção dos diversos movimentos existentes nos territórios ultramarinos. Esta Conferência constituiu-se com vista a polarizar o esforço do levantamento emancipalista em todas as parcelas do Ultramar português, coordenando a acção dos diversos movimentos agitadores, agrupando-os em Frentes Unidas de Libertação. Dentre os seus dirigentes destacavam-se Amílcar Cabral, Lúcio Lara, Mário Pinto de Andrade e Viriato Cruz e o seu Secretário-Geral Aquino de Bragança, todos eles com formação universitária em Lisboa e habitantes da Casa dos Estudantes do Império, onde grande parte destes dirigentes começou a sua formação política.

começava a ser hostilizado nos principais organismos internacionais. Toda esta conjuntura, aliada à recusa americana em apoiar militarmente a repressão em Angola, em Agosto de 1961, conduziu Portugal ao endurecimento da sua posição, pois era evidente que no quadro multilateral de apoio da Aliança não concitaria qualquer apoio para a sua política ultramarina. Este endurecimento traduziu-se na intransigência em não aceitar qualquer recomendação vinda dos parceiros.

Após as tensões em Berlim Ocidental, em Agosto de 1961, o ambiente na NATO torna-se mais tenso. A defesa da Europa impunha uma atitude séria e coesa, o que não se compaginava com o que até então tinha sido o caso português. É verdade que alguns parceiros na NATO não ficaram fiéis ao princípio da coesão e da solidariedade. Isso mesmo é sentido pelo Presidente do Conselho, Stikker, que convoca uma “sessão informal reservadíssima” para o primeiro dia de Setembro. O objectivo era “estudar as possibilidades de negociação com o bloco soviético, as quais [eram] consideradas indispensáveis e muito urgentes”, para depois se poder tomar uma decisão. Foram sugeridas algumas medidas por Stikker que visavam tornar a Aliança mais coesa e unida. Uma dessas medidas era não se fazerem actas das reuniões por forma a não existirem fugas de informação, cabendo aos Representantes Permanentes fazer um relato conciso aos seus governos, e haver mais consultas entre os Aliados. Essas consultas deviam ser baseadas na máxima confiança e honestidade. Alguns membros fizeram sentir o seu descontentamento sobre a forma como os negócios políticos da Aliança estavam a ser conduzidos. A delegação belga, que teve uma intervenção “particularmente amarga”, queixava-se de “as grandes potências do Pacto apresentarem as suas decisões perante os factos consumados.” Portugal não se queixou.¹⁹⁹

Em traços genéricos, o ambiente tenso da Aliança era gerado pelas desuniões existentes entre os próprios membros. As grandes potências do Pacto procuravam primeiro organizar entre elas uma estratégia para a NATO e só depois a apresentavam para consulta ou aprovação dos restantes membros. Isto também aconteceu com o caso português.²⁰⁰ A coesão necessária para um fortalecimento político da Aliança não existia, porquanto havia fugas de informação com objectivos alheios aos da própria Aliança. Tudo isto era sinónimo

¹⁹⁹ Telegrama nº 133 de Vasco Pereira da Cunha, de 1 de Setembro 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1000, Maço 76.

²⁰⁰ Vd. Capítulo 3.

de uma confusão que Portugal aproveitava para se manter intransigente no seu rumo colonial.

Ainda no mesmo mês, Franco Nogueira apresentou-se no Conselho do Atlântico para apresentar as reformas coloniais e mostrar o seu desagrado pela forma como alguns parceiros têm apoiado os intentos dos nacionalistas africanos. Num extenso discurso, o ministro português explanou o papel histórico de Portugal e as suas colónias, indo ao ponto de apresentar as suas conclusões quanto à possível autonomia das mesmas. O que interessa ao nosso tema é verificar de que modo é que Portugal justificou as suas atitudes em África, nomeadamente as repressões sobre os insurrectos, e que apoios se começaram a desenhar neste mesmo Conselho para o futuro de Portugal naquele continente.

O tema “Angola” serviu para Franco Nogueira pôr em cima da mesa a falta de solidariedade dos parceiros ocidentais que “para não ofenderem os Comunistas e os Afro-Asiáticos, não repreenderam este tipo de terrorismo.” Especifica mesmo que “membros desta Aliança, que também são membros do Conselho de Segurança, votaram uma resolução afro-asiática, acusando Portugal de levar a cabo ‘matanças’ (*mass killing*) contra as populações indefesas que lutam pelos ideais nacionalistas.” Esta declaração visava directamente os EUA. Concretiza mesmo a crítica, dizendo que “se Portugal tem responsabilidades especiais para com a Aliança [a cedência da Base das Lajes], os outros membros também têm responsabilidades para com Portugal.” A solidariedade atlântica não pode ser um mito e “não é de todo admissível que seja uma via de sentido único.”²⁰¹

O discurso de Nogueira era o discurso de um parceiro acossado, pois logo de seguida apresenta a tese da “conspiração internacional do comunismo, apoiada por alguns países nas Nações Unidas.” Ele concretiza mesmo a sua ideia afirmando que “os terroristas recebem apoio da União Soviética e dos seus satélites.” Para acicatar ainda mais o ambiente no seio da Aliança, o ministro português afiança que “tem cópias de documentos que comprovam o que afirma perante o Conselho”, rematando com um certo remoque que “tem a certeza de que o Conselho irá gostar de os ler (*I am sure that the Council will appreciate*

²⁰¹ Declaração do MNE no Conselho da NATO, 7 de Setembro 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 110. Esta declaração também pode ser consultada em AOS/CO/NE – 17-2, Pasta 21, fls. 443-484.

reading them').”²⁰² Há neste passo um claro aproveitamento do momento que se vivia no ano de 1961. O avanço soviético em Berlim consternou a Aliança.

Nogueira centrou-se, mais uma vez, na crítica aos restantes membros da NATO “pela aprovação das resoluções afro-asiáticas contra Portugal nas Nações Unidas.” Esta atitude de “falta de solidariedade entre os países do Pacto (e muitas contradições internas)” fundamentou e permitiu “o avanço soviético em Berlim e a incapacidade de resposta face à subsequente crise.”²⁰³ Era o jogo psicológico de acenar com o perigo comunista na Europa que Nogueira procurava trazer a si para justificar a tese da conspiração comunista em África. Numa jogada diplomática de alto teor psicológico para a Aliança, o ministro português consegue tocar num ponto sensível: o avanço comunista, quer fosse na Europa, quer fosse em África. Nogueira conseguiu tornar plausível a perspectiva de uma conspiração internacional comunista que visava os interesses dos europeus que eram os mais determinados ao seu avanço. Além disso, os soviéticos começavam a colher os frutos da falta de coesão da NATO. Era tempo, segundo Franco Nogueira, de a Aliança se consciencializar do perigo comunista em todo o mundo e agir em conformidade, ajudando um parceiro que lutava contra esses mesmos “terroristas” em África. Este ponto de vista não iria concitar muitos apoios, mas também não deixou de influir receio nos demais parceiros.

As reacções dos parceiros à intervenção de Nogueira são bastante díspares. Desde reacções enérgicas de oposição frontal à política colonial portuguesa (Canadá), passando pelas reacções anódinas (Dinamarca e Grécia) e evasivas (EUA e Reino Unido), até reacções de claro apoio (França e RFA), houve de tudo. Até mesmo aqueles que não se quiseram pronunciar, como foi o caso da Noruega, Luxemburgo e Chipre. Aquela que sobressaiu foi claramente a da Bélgica. Staercke elogiou a exposição do ministro português – “era quasi *trop parfaite*”. Além de mostrar simpatia para com a atitude portuguesa, o Embaixador belga não deixou de fazer uma crítica velada à maneira como Portugal elabora a sua política externa, não devendo esquecer que “a solidariedade atlântica”, que tanto apregoa estar a ser um mito, “não podia assentar na soberania absoluta; não bastava que cada governo enunciasse a sua política, e informasse dela os outros governos, para

²⁰² Idem.

²⁰³ Idem.

pretender um apoio incondicional.”²⁰⁴ Esta repreensão diplomática vem de um país que se mostrava solidário com um parceiro que de momento enfrentava uma situação de instabilidade semelhante àquela que a Bélgica vivera no Congo Belga antes da concessão da independência. Portugal não podia pensar que toda a política atlântica devia girar em torno do eixo da política para África. Não era, e nunca foi, esse o intento da Aliança Atlântica. Fez notar ainda que “não podia haver solidariedade atlântica sem sacrifício recíproco.” Isto queria dizer que Portugal não se podia arvorar em dono da legitimidade da solidariedade, uma vez que nunca aceitou apresentar dados relativos às colónias aos outros parceiros. O agravamento da situação em Angola podia ter sido evitada se se tivessem feitas as necessárias reformas quando era seu tempo. Este “era pois um problema político muito difícil de resolver.” Essa falha portuguesa não permitiu que os aliados pudessem defender Portugal dos ataques na ONU, pois “necessitavam estar em condições de demonstrar que a situação em Portugal no Ultramar continha uma possibilidade de desenvolvimento.” Sem informações cedidas por Portugal, mais difícil se tornava a tarefa. Esta posição da Bélgica foi subscrita pela Turquia, Holanda e Itália.

Daquelas intervenções que se mostraram evasivas e neutras, destacamos a dos EUA e do Reino Unido. Finletter começa por dizer que “o problema apresentado era evidentemente de molde a causar à Aliança graves preocupações.” Não se podia deixar de pugnar pela solidariedade atlântica que era um pilar fundamental da Aliança. Considera, porém, haver dois mal-entendidos. O primeiro diz respeito à eventual atitude dos Estados Unidos e do Ocidente em não condenar actos de agressão externa. E o segundo era pensar que “o Ocidente tinha medo dos Afro-Asiáticos e que estes dominavam a ética e a política do Ocidente.” Estes mal-entendidos deformavam a visão que Portugal tinha dos EUA. Mas à questão do apoio americano aos nacionalistas angolanos, em especial a Holden Roberto, o Embaixador afirma ter “havido contactos pela Sra. Roosevelt” que “seriam de certo modo descabidos.” Ou seja, o governo dos EUA rejeitava qualquer conotação política com actos isolados de personalidades públicas norte-americanas. Finletter não se exime de criticar as

²⁰⁴ Aerograma nº 1944, enviado por Vasco da Cunha, relatando os comentários dos parceiros à intervenção de Franco Nogueira no Conselho do Atlântico, 13 de Setembro 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 110.

reformas tardias que Franco Nogueira apresentou, cabendo agora aos EUA “estudar as concepções e reformas portuguesas.”²⁰⁵

Num tom ainda mais neutro se pronunciou o Embaixador britânico, Stanley Tomlinson, que afirmou não ser “provável que o Governo britânico se associasse às críticas exageradas feitas contra Portugal, e certo era que tinha pelas dificuldades deste uma profunda simpatia.” Todavia, não se devia confundir solidariedade com posições divergentes e este era o caso em questão. Para o Reino Unido, a questão portuguesa na NATO era “uma posição delicada”, uma vez que “a apreciação britânica da natureza e do poder das forças em África divergia da apreciação feita por Portugal.” O que estava em causa não era o apoio a um aliado, mas sim o apoio a uma política diferente da de um aliado. A isso o governo britânico reservava-se o direito de não se pronunciar. Não podia ser acusado de falta de solidariedade quando o princípio da acção do aliado é contrário às ideias britânicas. Uma chamada de atenção é porém dirigida a Portugal. Na óptica do britânico, “era engano julgar que os defensores dessa ideia [o desejo de independência reivindicado pelos movimentos nacionalistas] não passavam de agentes comunistas.” O quer era necessário fazer era “não permitir aos comunistas arvorarem-se em paladinos do africanismo.” A posição britânica caracterizava-se por uma neutralidade tolerante, ou seja, não se opunham frontalmente, mas também não se eximiam a dar a sua opinião sobre a actuação de Portugal em África. Quanto às reformas anunciadas pelo ministro português, o Embaixador britânico afirmou que estas “seriam insuficientes para pôr termo ao estado actual de agitação se não fossem seguidas de outras com objectivo político.” Mais uma vez se comprova a maneira subtil de como os britânicos defendiam uma maior autonomia política para as colónias sem sequer o afirmarem abertamente. Esta posição dissimulada do Reino Unido iria pautar toda a actuação diplomática ao longo da década de 1960.²⁰⁶

Em contraste com a posição britânica estava a posição daqueles que viriam a ser os principais aliados de Portugal no seio da NATO: a França e a RFA. Estes não tinham qualquer pejo em mostrar o seu apoio a Lisboa. O representante francês, Jurgensen, começa logo por dizer que “era absurdo pretender que Portugal praticava um sistema de opressão.”

²⁰⁵ Idem.

²⁰⁶ Para uma maior compreensão do que foram as relações luso-britânicas na década de sessenta Vd. OLIVEIRA, Pedro Aires, *Os Despojos da Aliança, A Grã-Bretanha e a Questão Colonial Portuguesa, 1945-1975*, Lisboa, Edições Tinta da China, 2007, pp. 217-352.

Toda a acção da política portuguesa em África visava a integração. Este era o cenário ideal para se viver em África, só que havia um *“fait passionnel* com que era preciso contar: os homens de cor insistiam em viver num país diferente do dos brancos.” O apoio descarado dos franceses vai ao ponto de inverter o ónus do problema colonial português, afirmando-se que as confusões foram geradas por aqueles (os homens de cor) que vivem num país de brancos. Deve a Aliança apoiar o aliado português, pois este está a ser vítima no seu próprio país. Além de criticar sub-repticiamente os outros aliados por se alhearem do apoio a Portugal, a França não tem pudor em reiterar o seu apoio.

O apoio da Alemanha é menos exuberante, mas lúcido. O Embaixador alemão, von Walther, apenas declara que “o seu Governo respeitava as realizações de Portugal no Ultramar e apreciava as dificuldades e implicações do problema de Angola.” Defendia uma harmonia entre o princípio da autodeterminação e a filosofia portuguesa em África, cabendo o papel de mediador à Aliança.

O aliado que não teve qualquer problema em assumir frontalmente a sua posição foi o Canadá. Enquanto os países nórdicos, Dinamarca e Noruega, optaram pelo silêncio e indiferença – o Embaixador dinamarquês, Oldenburgh, apenas referiu que “o seu Governo não partilhava a opinião portuguesa” –, o Embaixador canadiano, Leger, expõe a radicalmente a sua posição: “já havia muito pouco tempo para realizar quaisquer experiências ultramarinas, que não fossem acompanhadas de promessas de independência.” Os «ventos de mudança» em África eram inexoráveis e a segunda metade do século XX não toleraria qualquer experiência colonial, que ia mesmo contra o espírito da Carta das Nações Unidas. O Canadá defende mesmo que Portugal devia utilizar as Nações Unidas para resolver o problema em Angola, à semelhança da posição dos EUA.

Estes comentários serviram para Franco Nogueira voltar a criticar o silêncio verificado anteriormente no mesmo Conselho quando Portugal pedia o apoio e a solidariedade dos parceiros. Se por um lado estes ouviam em silêncio, por outro lado manifestavam de viva voz a sua oposição às políticas portuguesas em África. Ou seja, se na NATO, onde supostamente os aliados deviam discutir aberta e francamente as questões de um parceiro, se mantinham em silêncio, os mesmos se manifestavam na ONU ao lado dos opositores da política colonial portuguesa. O ministro português ironiza causticamente quando diz que “deveríamos dar provas de solidariedade pelo menos igual à que se

verificava entre os membros dos outros blocos.”²⁰⁷ Quanto ao ponto mais importante, e aquele que a maior parte dos parceiros defendia, a declaração da concessão de independência às colónias portuguesas não era viável naquele momento, sendo mesmo considerada por Nogueira como “perfeitamente inútil”, porque as populações de Angola não estavam preparadas para tal. Não era responsável pugnar pela independência de um país numa altura em que naquela parte de África se viviam grandes convulsões provocadas pela independência prematura no Congo.

Que conclusões se podem retirar deste encontro e que consequências irá ter na evolução diplomática portuguesa na NATO?

Ficámos a conhecer aqueles que vão estar politicamente com Portugal durante as guerras em África – França e a República Federal da Alemanha – e aqueles que irão bater-se abertamente contra a política colonial portuguesa – Dinamarca, Noruega e EUA, numa primeira fase. É importante notar que algumas destas “dissidências” não redundaram em dissidências explícitas no início dos problemas em Angola porque ambos os contendores pertenciam a uma organização defensiva da Europa e tinham como mínimo denominador comum a defesa de interesses comuns. As aspas expressam essa duplicidade na acção daqueles que se opunham à política colonial portuguesa. Por um lado, dentro da Aliança, mantinham-se em silêncio para não serem acusados de desestabilizadores da unidade política da organização, mas, por outro lado, davam a sua voz às pretensões nacionalistas dos africanos, concedendo muitas vezes apoio militar e logístico. É esta duplicidade dos aliados que Portugal vai combater no seio da NATO e ao mesmo tempo procurar apoio junto daqueles que aceitam politicamente a acção de Portugal em África.

²⁰⁷ Aerograma nº 1944, enviado por Vasco da Cunha, relatando os comentários dos parceiros à intervenção de Franco Nogueira no Conselho do Atlântico, 13 de Setembro 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 110.

2.6. O ANO DE 1962 E UMA NOVA ETAPA NAS RELAÇÕES ENTRE PORTUGAL E A NATO

O ano de 1962 mostra o agravar da tensão do Estado Novo para com a Aliança. Salazar sintetiza bem o sentimento que vinha ganhando consistência nas hostes portuguesas numa carta endereçada ao Embaixador português em Bruxelas, Eduardo Leitão, datada de Agosto de 1961. Diz ele que a NATO “tem manifestado indiferença senão nalguns sectores hostilidade quanto à política ultramarina portuguesa (...) e tem pensado e agido como se lhe fosse indiferente o futuro da África, ou como se a África independente e liberta de toda a influência ocidental fosse para o Ocidente uma solução de *toup repos*.”²⁰⁸ O que vamos ver nas próximas páginas é o modo como Portugal joga diplomaticamente o isolamento a que é votado no seio da organização e que trunfos vai apresentar para contrariar os argumentos contrários dos seus parceiros.

Vamos tentar esclarecer a posição e argumentação de Portugal na NATO, após o anúncio de algumas reformas para o Ultramar, que eram reivindicadas há algum tempo por alguns parceiros, e perceber de que forma se manifestou o isolamento a que foi votado dentro da própria Aliança. Este isolamento manifestou-se através da indiferença a que os parceiros ouviam as queixas de Portugal e a inconsequência das suas palavras ou premonições no Conselho do Atlântico ao comportamento dos outros parceiros para o futuro da Aliança. Aquela reforma política que todos os aliados desejavam que Portugal instituisse – a concessão da autodeterminação aos povos das suas colónias – acabou por não aparecer e isso aprofundou ainda mais o fosso cavado pela política colonial portuguesa entre os parceiros.

A invasão de Goa pela União Indiana, em 17 de Dezembro de 1961, constituiu um rude golpe na confiança de Portugal na NATO. Apesar de Goa não ter qualquer valor estratégico ou significado material para a Aliança, reinava a crença no governo português de que ela poderia ter feito era ter “usado um pouco da força moral de que dispõe para se opor a um atentado tão flagrante como foi a invasão”. Esta inacção da NATO, prossegue

²⁰⁸ NOGUEIRA, Franco, *Op. Cit.*, Vol. V, pp. 321.

Salazar, “foi profundamente sentida pelos portugueses e nessa medida tem de reconhecer-se que não podia ficar fortalecida” a confiança portuguesa na Aliança.²⁰⁹ Este acontecimento foi o clímax para a mudança da atitude de Portugal no seio da NATO. O ano de 1962 fica marcado por uma intransigência em qualquer tipo de evolução colonial. Analisaremos assim as movimentações diplomáticas ocorridas na NATO no sentido de uma maior pressão sobre a política colonial portuguesa e a resposta da diplomacia do Estado Novo a essa mesma pressão.

2.6.1. A CONFIRMAÇÃO DO ISOLAMENTO DE PORTUGAL

Na reunião do Conselho do Atlântico, a 8 de Novembro de 1961, o Representante português explica detalhadamente as reformas políticas anunciadas pelo ministro português no último Conselho de Setembro. A declaração de Vasco da Cunha focou dois aspectos: Portugal apresentava as reformas para as colónias que até então tinham sido exigidas por aqueles que se opunham à política externa portuguesa nos organismos internacionais. Isto excluía por ora o argumento do “colonialismo primitivo” de que Portugal era alvo por parte dos aliados, tentando dar um ar de progresso à sua política colonial. Por outro lado, sem qualquer tipo de solidariedade pública por parte dos aliados, Portugal tinha conseguido controlar militarmente as revoltas nacionalistas em Angola e apelava agora para uma maior união dentro da Aliança.²¹⁰

Esta reunião decorreu no rescaldo dos acontecimentos recentes em Berlim, no Verão de 1961. Vasco da Cunha, não obstante o ambiente tenso, explica aos parceiros o alcance das reformas para as colónias. Este ponto aqui é importante, pois mostra o fosso existente entre a leitura que Portugal faz da evolução internacional depois de 1945 e aquela que os aliados partilham. As medidas agora institucionalizadas, segundo o Embaixador, “faziam parte de um longo caminho” a percorrer e que os resultados não podiam ser exigidos no imediato. A abolição do indigenato foi, como atrás ficou patente, a reforma mais aplaudida pelos parceiros. Segundo o Embaixador, a existência do indigenato “respondia a uma

²⁰⁹ Entrevista ao jornalista canadiano já citada, in Ofício nº 70, de 15 de Junho 1961, da Embaixada de Portugal, em Copenhaga, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 110.

²¹⁰ Cf. Declaração de Vasco Pereira da Cunha, 8 de Novembro 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 111.

preocupação fundamental da nossa política em respeitar na medida do possível a personalidade e as formas tradicionais da civilização e vida das populações indígenas, evitando assim impor-lhes uma assimilação forçada e muito rápida.” Para Portugal, “o indigenato servia para proteger os indígenas”.²¹¹ Esta visão rática da superioridade dos portugueses em relação aos autóctones de Angola cavava o fosso entre Portugal e os aliados. Havia da parte dos portugueses uma não aceitação da ordem instituída após a Segunda Guerra Mundial, e designadamente pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, promulgada pela ONU, a 10 de Dezembro de 1948. Este acontecimento, isto é, a manutenção do indigenato na segunda metade do século XX, é revelador da forma como Portugal se encontrava em dissonância com os restantes países da Aliança – quase todos tinham já abjurado o colonialismo como forma de desenvolvimento dos povos.

A pressão que Portugal sofria a nível internacional por manter o indigenato tornou-se sufocante, de tal sorte que a sua abolição foi tomada como um primeiro passo para uma maior autonomia, e talvez independência, das colónias. Assim pensavam os parceiros internacionais e opositores ao Estado Novo.

Depois de anunciadas as reformas, o Embaixador puxa do rol de acusações que Portugal tem sofrido, pela maneira como conduzia politicamente as colónias, para mostrar aos parceiros que agora já não podiam recusar o apoio. As reformas foram feitas, Portugal já não era mais um país ‘colonizador primitivo’, as revoltas nacionalistas foram dominadas militarmente, algo de que “muita gente no mundo duvidava, e outros negavam,” e portanto “esperamos que os países, com os quais queremos colaborar, se decidam a rever a sua atitude (...) ou, em último caso, se abstenham de se colocarem ao lado dos nossos inimigos.”²¹² A confiança demonstrada pelo Embaixador português para este apelo surge na necessidade Portugal reforçar o desejo de solidariedade na Aliança num momento em que parece ter controlado a situação em Angola e isso era suficiente para os aliados alterarem a sua posição relativamente às votações de resoluções sobre Angola na ONU. Foi ainda focada a importância da união e coesão dos aliados numa altura em que começava a existir

²¹¹ Ibidem.

²¹² Exposição de Vasco Pereira da Cunha, 8 de Novembro 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 111.

“um mau ambiente criado na opinião pública em Portugal à volta da NATO”²¹³, em virtude da falta de apoio de alguns parceiros nas Nações Unidas.

No final da reunião, todos os aliados insistiram com Portugal para se continuar a discutir o assunto no Conselho do Atlântico, tendo em vista uma uniformização de posições a adoptar nos debates nas Nações Unidas. Esta era a maneira mais diplomática dos parceiros dizerem que o problema de Angola ainda não estava totalmente resolvido.

Uma semana depois, as coisas não tinham avançado nada, no que toca à solidariedade dos parceiros, e em Novembro do mesmo ano teve lugar na ONU a votação de uma resolução relativa a Portugal, aprovada na Quarta Comissão, também conhecida por comissão das curadorias. Na reunião subsequente à do Conselho do Atlântico no comité político da NATO, os EUA, Canadá e Reino Unido informam Portugal de que irão votar a favor da resolução. Os outros parceiros, com excepção da França e da RFA, declararam ter falta de informações dos seus governos quanto à orientação de voto em Nova Iorque. Todavia, os americanos e os britânicos procuraram, em Nova Iorque, que a votação da resolução se fizesse parágrafo por parágrafo, podendo desta forma minimizar o impacto do voto contrário a Portugal e rejeitar aqueles parágrafos mais “extremistas”, nomeadamente o primeiro que condenava “a falta de cumprimento persistente pelo Governo português das obrigações que lhe incumbem, em virtude do capítulo XI da Carta, e das disposições da Resolução 1542.” O *Diário de Notícias* informava que os aliados também tinham intenção de rejeitar o parágrafo oitavo que convidava os estados membros a “recusarem a Portugal todo o auxílio e assistência que poderia utilizar para a subjugação das populações dos territórios não-autónomos que administra.”²¹⁴

Verificamos que as coisas se mantiveram na mesma, ou seja, apesar de Portugal ter feito algumas reformas no Ultramar e apelado à solidariedade atlântica, esta continuou a ser uma miragem e um “mito”, como Franco Nogueira a designou no Conselho do Atlântico, em Setembro último. Isto mesmo é confirmado pelo representante português no comité, Armando Martins: “não encontramos nem uma idêntica compreensão nem o apoio que procurávamos.”²¹⁵ Nem mesmo a “ameaça” de uma maior hostilidade da opinião pública

²¹³ Aerograma nº 2004, 9 de Novembro 1961, Idem.

²¹⁴ *Diário de Notícias*, 15 de Novembro 1961, pp. 4.

²¹⁵ Aerograma nº 2015, enviado por Armando Martins, 16 de Novembro 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 111.

portuguesa, caso se continuasse a verificar a falta de apoio na ONU, parecia incomodar os aliados. Portugal chegava ao ponto de exaspero pela falta de apoio. Este imobilismo transatlântico não augurava nada de bom para o futuro da Aliança e é o próprio presidente do comité que caracteriza a situação portuguesa no seio da NATO como um “diálogo de surdos”, em que nenhuma das partes quer ceder. Aconselha mesmo que “para qualquer solução tem de se tomar por base sobretudo a plataforma de solidariedade da NATO.”²¹⁶

Esta confirmação do isolamento na NATO votado a Portugal não era nada que Salazar não estivesse já à espera. Mesmo antes da reunião do dia 8 de Novembro, o ditador português recebera um relatório, classificado de muito secreto, dos serviços portugueses de informação versando a política ultramarina portuguesa e a NATO. Aí ficamos a saber que os “EUA já informaram vários países da NATO acerca da proposta da Noruega no sentido de ser revista a permanência de Portugal como membro daquela organização.” Esta informação, sublinhada a lápis azul por Salazar, indica o quão distante Portugal se encontrava das posições de alguns parceiros atlânticos. Também o Reino Unido, Dinamarca e a Holanda tinham sido informadas pelos EUA da intenção norueguesa de afastar Portugal da NATO, enquanto que a Turquia manifestava aos próprios EUA o pesar pelo descrédito de o Pacto “se continuar a identificar com países profundamente ‘colonialistas’”, acentuando que é “favorável a uma revisão dos Estatutos da organização se houver interesse em que continue como membro.”²¹⁷ Este conluio de aliados aparecia aos olhos de Salazar como uma traição ao mais alto nível e comprovava o ostracismo a que era votado o único país da Aliança que não aceitava a autodeterminação dos povos africanos. Este ambiente adensa-se até ao final do ano e Oliveira Salazar começa a pensar na maneira ideal para fazer sair Portugal das amarras e entraves colocados pelos parceiros na Aliança à prossecução da política colonial em África.

Uma das soluções foi insistir na tese da conspiração internacional comunista. Portugal tinha conhecimento de que a “NATO estava a par das ligações entre o Comunismo e os movimentos políticos que reivindicam a independência do Ultramar Português.” Este documento oficial da NATO, que provava existirem ligações dos nacionalistas angolanos com Moscovo, chegou às mãos dos portugueses e Franco Nogueira dá ordens para que o

²¹⁶ Idem.

²¹⁷ Informação nº 1.605/61 – GU, Muito Secreto, AOS/CO/NE – 21 – 3, pasta 1, fl. 1.

Embaixador, quando apresentar a sua declaração ante o Conselho, não cite os elementos contidos na Circular Informativa do MNE, mas apenas “cite as indicações dadas entre parêntesis no fim de cada uma das notas.” Entre essas indicações estavam a Rádio Moscovo e L'Essor.²¹⁸ Era mais uma acha para a acusação de falta de solidariedade numa matéria tão sensível para Portugal. Esta estratégia de envolver a NATO na conspiração comunista não pegou e os portugueses começaram a sentir que jamais conseguiriam ter o apoio da Aliança para a sua defesa intercontinental.

Nas vésperas da reunião ministerial em Paris, em Dezembro do mesmo ano, o *Washington Post* publica uma notícia sobre a inscrição da questão de Angola na agenda da cimeira. O artigo noticioso tinha por título ‘NATO Council to scan Angola Difficulties’ (‘O Conselho NATO analisa as dificuldades em Angola’) e chamava a atenção para a importância que nos círculos da NATO seria atribuída ao problema de Angola, em função das divergências entre os aliados ocidentais que deveriam ser publicamente evitadas para não serem aproveitadas pelos comunistas. Entre os casos de divergência na condução de matérias políticas eram citados os exemplos recentes da Argélia e do Congo.

Nessa Cimeira de Paris, o tom manifestado nas reuniões anteriores mantém-se. Pouco se alterou desde a última presença de Franco Nogueira no Conselho e a divisão de apoios a Portugal continuava com “a hostilidade cortês dos representantes americano, canadiano e nórdicos”, bem com a “compreensão discreta dos ingleses e belgas”. Do lado antagónico, os franceses e os alemães mostravam que estavam com Portugal.

A intervenção de Franco Nogueira serviu essencialmente para que o Conselho da NATO fosse “posto perante as suas responsabilidades quanto à solidariedade atlântica e sua quebra.” Portugal arvorava-se em paladino da solidariedade na Aliança, numa altura em que já tinha dado seguimento às pressões dos aliados para instituir reformas nos seus territórios em África. O ministro critica mais uma vez a falta de consulta política dos parceiros num fórum que se desejava de concertação de posições de aliados numa organização defensiva e que “o gabinete de Lisboa não se exime à consulta política no seio da Aliança.”²¹⁹ Esta confiança política de Franco Nogueira eram castelos construídos sobre as nuvens, ou seja, infundada e vã, uma vez que os restantes parceiros não deram qualquer

²¹⁸ Circular Informativa do MNE/66 (Confidencial), 2 de Novembro 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 112.

²¹⁹ NOGUEIRA, Franco, *Op. Cit.*, Vol. V, pp. 329.

importância às declarações de Portugal. Era mais um sinal do isolamento de Portugal na NATO.

Outro momento que demonstra o desinteresse dos parceiros nas palavras de Nogueira surge quando o ministro português traz à baila o assunto Goa. No Conselho, são apresentadas as preocupações de Portugal pelo ataque iminente da União Indiana aos territórios portugueses e Nogueira apela para que no comunicado final apareça mencionado a condenação da Aliança a qualquer tentativa expansionista de Nehru. Porém, “não se formou qualquer maioria que permitisse fazer figurar aquela condenação no comunicado final.”²²⁰ Mais uma vez se provava o isolamento político de Portugal dentro da NATO. A preocupação portuguesa com Goa já tinha tido voz no Conselho através do Embaixador Vasco da Cunha, a 9 de Dezembro de 1961, quando Franco Nogueira lhe pede que apresente o estado da situação em Goa. A seu pedido, Vasco da Cunha lê uma declaração de Nogueira, onde este expõe “a importância daquele estado para a moral e consciência histórica dos portugueses”. No final da declaração pedia aos aliados para “tentarem dissuadir as aspirações expansionistas de Nehru”.²²¹ Nada conseguiu Portugal desde aí.

Até ao final do ano de 1961, Portugal assiste ao desmoronar de uma concepção política que não colhia grandes apoios, nem mesmo após o anúncio de algumas reformas em vista de uma melhoria progressiva. Salazar acreditou que, instituindo reformas no Ultramar, cedo se acalmariam as vozes de protesto e amainavam os «ventos de mudança» pelas independências das antigas colónias europeias. A crença numa mudança de atitude de alguns parceiros foi um passo falhado, pois Portugal vê confirmado o seu isolamento e o imobilismo dos aliados num movimento de apoio ao Ultramar português. O clímax deste isolamento foi sem dúvida a queda de Goa. Nas palavras do Conselheiro americano da Embaixada de Lisboa, Theodore Xanthaky, a falta de apoio internacional na contenda de Goa foi “interpretada como se de um abandono político e traição se tratasse”.²²² Não se pense, porém, que o imobilismo dos aliados era uniforme, pois, como veremos nas páginas seguintes, a França e a Alemanha Ocidental vão estar em constante apoio a Portugal e a sua acção no Conselho servirá de paliativo ao isolamento de Portugal dentro da NATO.

²²⁰ NOGUEIRA, Franco, *Op. Cit.*, Vol. V, pp. 363.

²²¹ Telegrama nº 148, enviado por Franco Nogueira para a DELNATO, 8 de Dezembro 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 121.

²²² “Official-Informal” letter from Theodore Xanthaky to David Popper, January 28, 1963. NARA, DSLF 68D401, Entry 5296, Box 3, EUR/SPP, 1957-1966.

2.6.2. O FUNDAMENTO DA MUDANÇA

No final do ano de 1961, a confiança portuguesa na NATO era nula. Na imprensa internacional ventilava-se a possibilidade de Portugal abandonar a Aliança. Por exemplo, em Buenos Aires, no dia 23 de Dezembro, o Embaixador português pede às Necessidades para esclarecer a notícia vinda na imprensa argentina. O artigo referia que “altos funcionários portugueses falaram abertamente sobre a profunda revisão da política externa portuguesa como resultado do que consideram ser vergonhoso o fracasso dos aliados em ajudarem Portugal contra a agressão indiana em Goa.” Aventava-se ainda a hipótese de Portugal abandonar a NATO.²²³ Nada foi replicado para a Argentina e o assunto morreu aí.

O receio de Portugal abandonar a NATO era sentido por alguns parceiros, nomeadamente pelos EUA, que pediam mais informações ao seu Embaixador em Lisboa sobre a situação. Este comunicou que era improvável que Portugal abandonasse a NATO porque sinceramente “não tem para onde ir.” O mais que podia fazer era adoptar uma “política de *quasi*-neutralidade ou de não-alinhamento.”²²⁴ Esta prospectiva de Elbrick foi corroborada posteriormente num memorando preparado para o SACLANT que reconhecia “os indicadores de que uma orientação diferente estava a ser considerada” por Portugal, embora não houvesse ainda uma “ideia clara de como é que iria afectar a NATO.”²²⁵ Ou seja, havia já uma sensação de que o ano de 1962 iria mostrar uma alteração, qualquer que fosse, no comportamento de Portugal no seio da NATO. O que ficava por apurar eram os contornos dessa alteração e os fundamentos que sustentavam essa mesma alteração.

Em Janeiro de 1962, Oliveira Salazar recebe um relatório sobre a política externa portuguesa, onde são preconizadas algumas medidas a adoptar para uma reavaliação da política externa e ultramarina de Portugal, dado o momento sensível que se vive. Entre as propostas apresentadas encontrava-se aquela que dizia respeito à NATO e ao papel das alianças. Segundo o relatório, Portugal devia reduzir a “sua contribuição financeira na

²²³ Telegrama expedido da Embaixada portuguesa em Buenos Aires, 23 de Dezembro 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1300, Maço 93.

²²⁴ “Lisbon 679, December 21, 1961.” NARA, DSCDF, 1960-63, Box 1815, 611.00/12-2161.

²²⁵ “Official-Informal” letter from Alan G. James to Lansing Collins, January 24, 1962. NARA, DSLF 68D401, Entry 5296, Box 2, EUR, SP/P.

NATO, procurando libertar-se da rede de obrigações impostas pela Organização (por exemplo, algumas das que são objecto das deliberações do Comité Económico).” A diminuição das contribuições económicas à NATO apresentava-se como a única solução de Portugal conseguir aumentar a sua despesa militar em África. Como havia dificuldades em utilizar o armamento NATO fora do âmbito do Tratado, Salazar devia reduzir a contribuição de Portugal na compra desse armamento, pois não havia uma utilização efectiva desse mesmo armamento por parte de Portugal, isto é, se não se usa o material onde ele é preciso, segundo as contas de Portugal, então não há razão para continuar a contribuir para a aquisição do mesmo.

Mas esta proposta não era a mais pertinente. A grande mudança surge na maneira de utilizar o ónus da Base das Lajes dentro da NATO. Segundo aquele estudo, ao abrigo dos acordos dos Açores com os EUA, “o montante do arrendamento da base deveria *ser substancialmente aumentado*, passando assim à categoria de aliados pagos, ao mesmo tempo que reduziria o prazo do arrendamento.”²²⁶ O que estava a ser proposto a Salazar no estudo era que Portugal passasse a negociar a Base das Lajes unilateralmente com os americanos e não sob a égide da Aliança. Desta forma, os EUA sentir-se-iam pressionados para apoiar a política externa portuguesa. Como o contrato da utilização da Base das Lajes findava em finais de 1962, Salazar era confrontado com a possibilidade de afrontar a NATO, e sobretudo os EUA, com a renegociação unilateral dos acordos, visto que o multilateralismo da Aliança há muito havia falhado. Salazar tinha na Base das Lajes o elemento perfeito para chantagear os aliados que sabiam desde o início do Tratado que os Açores fechavam a retaguarda da defesa da Europa e serviam de placa giratória para o dispositivo militar americano.

Esta hipótese pairava no pensamento de Salazar enquanto não houvesse uma definição clara dos interesses dos aliados e, fundamentalmente, uma solidariedade atlântica na Assembleia Geral da ONU, que hostilizava cada vez mais a política colonial portuguesa. Em Janeiro de 1962, Vasco da Cunha comunica para o MNE a posição dos países NATO e as suas intenções de voto, em Nova Iorque, quando a proposta afro-asiática sobre Angola fosse discutida²²⁷. Entre os parágrafos dessa proposta estava a exigência da independência

²²⁶ Sublinhado no original. AOS/CO/NE – 30B, Pasta 5, fls. 12-19.

²²⁷ A resolução sobre Angola seria votada a 30 de Janeiro de 1962.

de Angola. Diz o Embaixador que “se a proposta for votada em conjunto, todos aliados a aprovarão, fazendo a França uma reserva acerca do parágrafo segundo [o tal da exigência da independência de Angola].” No entanto, o Reino Unido e a França fizeram saber ao Conselho que se absteriam de votar o parágrafo segundo “se a proposta fosse votada parágrafo por parágrafo”.²²⁸ Isto mostra o compromisso francês e a sensibilidade britânica para com Portugal. A Aliança fragmentava-se e a essa fragmentação de posições foi sensível o Secretário-Geral Adjunto, Hooper, que foi procurar o Embaixador português para lhe pedir “a título absolutamente pessoal e confidencial” que fizesse “um apelo [no Conselho do Atlântico] à solidariedade da Aliança a propósito da votação” na ONU. Na réplica, Vasco da Cunha, depois de ter conversado via telefone com Hall Themido, Director dos Assuntos Políticos do MNE português, diz a Hooper que “Portugal decidira não apelar aos seus aliados que muito bem conhecem as nossas razões.”²²⁹

Franco Nogueira concordava em que “não se conseguiria modificar a atitude dos membros da Aliança”, mas considerou ser “útil fazer apelo para a solidariedade dos países do Pacto.” Esta ligeira alteração de planos à última da hora prendia-se com a necessidade de Portugal mostrar que as propostas afro-asiáticas “continham pontos muito graves”, tais como “o Ultramar português constituía ameaça à paz internacional”, “Portugal tem tomado medidas repressivas contra o povo de Angola”, que deviam cessar imediatamente, etc. Portugal não devia calar a sua indignação junto dos parceiros para com as “propostas ofensivas” do bloco afro-asiático.²³⁰ Era uma maneira de não reconhecer o próprio erro. Fiando-se no ditado popular ‘Quem cala, consente’, Nogueira preferiu que o Embaixador continuasse a apelar aos aliados. Porém, esta súbita alteração foi inconsequente, uma vez que o telegrama foi recebido, em Paris, num Domingo, “o que inviabilizou a entrada em contacto com os Representantes Permanentes com os respectivos governos.” Vasco da Cunha chama também a atenção da Secretaria de Estado para a “extrema dificuldade e por vezes impossibilidade material em conseguir essas reuniões em tempo oportuno.”²³¹ Era óbvio que o ambiente que se vivia nas Necessidades era frenético devido aos

²²⁸ Telegrama nº 14, 26 de Janeiro 1962, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maio 116.

²²⁹ Idem.

²³⁰ Telegrama nº 503, de Franco Nogueira, 28 de Janeiro 1962, Idem.

²³¹ Telegrama nº 15, 29 de Janeiro 1962, Idem.

acontecimentos do último ano. Havia um certo desnorte e procurava-se a todo o custo uma orientação política que tardava em consolidar-se.

A solução arranjada pelo Embaixador na NATO foi uma declaração escrita, endossada a todos os Representantes e ao Secretário-Geral, Stikker, na qual Portugal afirma a sua profunda mágoa, caso os governos aliados votem favoravelmente a moção afro-asiática no seu conjunto. Além de negar as acusações inscritas na moção, Vasco da Cunha itera o exemplo da independência do Congo e pede aos aliados que sejam imparciais na análise que fazem do pedido para a independência de Angola.²³²

Toda esta situação preocupou seriamente o Secretário-Geral, que a 5 de Fevereiro vai a Washington para um encontro com Kennedy e Dean Rusk. No regresso a Paris, Stikker aborda o Embaixador português e relata-lhe a conversa tida com os americanos. A conversa versou essencialmente a situação de Angola e o ex-Congo belga. Mas a verdadeira intenção de Stikker, anota Vasco da Cunha, era “manifestar a preocupação americana na renovação da Base das Lajes.” O Secretário-Geral nada sabia das intenções portuguesas quanto a isso, mas “esperava que fosse resolvido satisfatoriamente, embora concordasse inteiramente” com as razões portuguesas face à votação negativa dos EUA na ONU.²³³ Podemos ver que os EUA sentiam que Portugal podia alterar o seu comportamento no seio da NATO e utilizar a Base das Lajes como objecto de chantagem política. Em última hipótese, estava a retirada de Portugal da NATO, coisa que os altos comandos americanos não julgavam crível. É o próprio General Norstad, da Delegação americana na NATO, que escreve para Washington, afirmando a sua convicção de que “Portugal não sairia da NATO por causa das diferenças políticas com os EUA relativamente a Angola.”²³⁴

Havia uma preocupação clara, nas altas instâncias militares e políticas da NATO, em não hostilizar mais Portugal para não pôr em causa a defesa e segurança da Europa Ocidental. Salazar percebe isso e, por conseguinte, dizemos que a alteração do comportamento de Portugal na NATO se deveu em grande parte ao receio dos aliados do abandono de Portugal da Aliança, levando consigo a Base das Lajes, bem como se deveu às dificuldades levantadas por Salazar nas negociações da renovação dos acordos dos Açores. Este problema não dizia somente respeito aos EUA, mas a todos os aliados. Tratava-se de

²³² Cf. Declaração escrita de Vasco Pereira da Cunha, 29 de Janeiro 1962, Idem.

²³³ Telegrama nº 20, 12 de Fevereiro 1962, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 117.

²³⁴ “Paris, A-2023,” April 27, 1962. NARA, DSCDF, 1960-63, Box 1260, 611.537/4-2762.

uma base militar que protegia a retaguarda da Europa e, portanto, dizia respeito a todos os membros da Aliança. Apesar das convicções americanas de que Portugal não sairia da NATO, Salazar vai mantendo no ar a intenção de retirada, caso os aliados não se mostrassem solidários nas Assembleias Gerais da ONU.

Ao longo do ano de 1962, verificou-se da parte do Secretariado da NATO uma constante pressão para que Portugal levasse à discussão no Conselho o problema das colónias. Acontece que nas reuniões do Conselho o discurso de Portugal era sempre o mesmo e o dos aliados também. Predominava o ‘diálogo de surdos’ entre os membros. Quem sintetizou perfeitamente o que se passava nos Conselhos foi o Representante belga, Spaak. Segundo ele, “não bastava que um membro da NATO pedisse o apoio dos outros e se lamentasse quando esse apoio não lhe era dado; (...) era preciso que explicasse as suas razões e que as debatesse com os outros membros da Aliança.”²³⁵ Estava visto que o diapasão do discurso de Portugal não estava afinado com o dos restantes e isso ia provocando uma sensação de inutilidade nas sessões. Disso também se apercebeu Franco Nogueira e, numa conversa com o Embaixador Vasco da Cunha, em finais de Julho de 1962, em Lisboa, o ministro reiterou a posição portuguesa: por se considerar que Portugal já esclareceu e explicou a sua posição, não havia necessidade de continuar a discutir o assunto no Conselho. Isto é-nos confirmado quando Vasco da Cunha, abordado pelo Secretário-Geral Adjunto da NATO, Guido Colonna, se sente constrangido face à pressão dos aliados em continuar a esclarecer a posição portuguesa ante o Conselho. O que estava em causa era a possibilidade de Portugal poder concertar uma posição comum dos aliados na próxima Assembleia Geral da ONU. Para isso era necessário que Portugal se dispusesse a discutir a questão da autodeterminação do povo angolano. No entender de Vasco da Cunha, “haveria vantagem em poder-se declarar no Conselho – com as devidas reservas, as devidas cautelas e as devidas restrições quanto ao tempo – que o Governo Português admite o princípio da autodeterminação.”²³⁶

O Embaixador na NATO admitia pela primeira vez que Portugal devia tomar a iniciativa e discutir francamente a questão da autodeterminação do povo de Angola. De Lisboa, as ordens eram claras e o assunto acabou por não ter qualquer sequência. No

²³⁵ Aerograma nº 1635, 11 de Julho 1962, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 117.

²³⁶ Telegrama nº 92, 10 de Agosto 1962, Idem.

entanto, a insistência dos responsáveis da Aliança não se ficava por aqui e, em Setembro, Vasco da Cunha é novamente abordado “para Portugal incluir o assunto de Angola na ordem do dia do Conselho para discussão na próxima semana.”²³⁷ Dado que o Embaixador não tinha instruções para tal, seguiu-se uma troca de correspondência entre ele e Franco Nogueira. “Antes de nos pronunciarmos”, escreve o ministro, “haverá vantagem em saber em que termos e com que objectivos se propõe o Conselho discutir o assunto de Angola.” Isto é, Nogueira queria conhecer antecipadamente os fundamentos da discussão dos aliados sobre Angola, para decidir se valia a pena continuar a bater na mesma tecla ou se os parceiros já teriam uma nova perspectiva sobre a questão. Caso assim não fosse, Portugal não voltaria a dirimir os mesmos argumentos.²³⁸ A estas dúvidas replica Vasco da Cunha: “não se trata[va] de reconhecer à NATO o direito de imiscuir-se na nossa política interna, mas sim esclarecimento entre os aliados das suas atitudes na ONU”, quando forem votadas e discutidas as resoluções relativas aos territórios portugueses em África. O Embaixador volta a demonstrar uma certa ousadia, quando opina sobre a vantagem portuguesa naquela “reunião prévia no seio da NATO”, onde aliás Portugal não poderia evitar as perguntas dos aliados “sobre a orientação do Governo português como parece que deseja[va]m fazer.”²³⁹ Depois da reunião do Conselho em Setembro desse ano, Portugal parece disposto a discutir com os aliados a questão da autodeterminação.

É José Manuel Fragoso, então Director-Geral do MNE, quem vai assistir à reunião da NATO, em Outubro, cujo tema principal era o problema de Angola. Na sua declaração ao Conselho, Fragoso acentua dois aspectos fracturantes: o princípio da autodeterminação, que tanto para as Nações Unidas como para alguns países da NATO parecia ser considerado o fulcro do problema em Angola; e a descolonização como evolução da humanidade. A perspectiva destas duas questões não podia ser mais antagónica entre os aliados e Portugal. Fragoso começou por declarar que discordava da aplicação generalizada da teoria da descolonização como algo benéfico para o Ocidente. A maneira como as Nações Unidas instigavam os países a descolonizar fazendo jus à natureza do conceito da autodeterminação, “que implicava necessariamente uma transferência de soberania, quer pela independência do território ‘autodeterminado’ quer pela sua anexação por entidade

²³⁷ Telegrama n° 101, 6 de Setembro 1962, Idem.

²³⁸ Telegrama n° 52, de Franco Nogueira, 7 de Setembro 1962, Idem.

²³⁹ Telegrama n° 105, 10 de Setembro 1962, Idem.

diferente da que anteriormente detinha a soberania”, aparecia aos olhos de Portugal como “uma afronta a um direito histórico e, por conseguinte, legítimo dos interesses portugueses”. Na óptica de Portugal, se um país não tivesse condições para se autogovernar, era preferível que a administração continuasse a ser a mesma. Era ponto assente, continuava ele, que “ninguém na NATO desejaria que houvesse mais ‘Congos’.”²⁴⁰

Apesar de ter sido outorgado a Portugal o uso de armamento NATO para reprimir as insurreições em Angola, em 1961, desde então a Aliança nada tinha feito para demonstrar o seu apoio político. Para Salazar, a atitude da Aliança ia no sentido da perda das colónias de Portugal. Fragoso denuncia esse facto, dizendo “que se os nossos amigos insistissem em que aceitássemos um determinado caminho que, inevitavelmente, nos conduziria a essa situação”, Portugal não podia deixar de concluir de que estava a “ser traído”. Conclui a sua intervenção dizendo que “não precisamos da ajuda dos nossos amigos para entregarmos os nossos interesses aos nossos inimigos.” Este pensamento traduzia cruamente a posição de Portugal dentro da NATO.²⁴¹ Não era a sua filosofia de aliado.

O pensamento colonial de Portugal mantém-se. Ainda antes desta reunião, os diplomatas na NATO puderam assistir a uma conferência para professores universitários, que teve lugar em Paris, na qual Silva Cunha, que em Dezembro de 1962 tomaria posse como Subsecretário de Estado da Administração Ultramarina, dissertou sobre a doutrina do Estado Novo e a colonização portuguesa em África. A relação primordial entre Portugal e África, ou entre o colonializador e o colonizado, assentava na indispensável promoção social dos povos africanos, cujo papel Portugal reclamava para si. Nas palavras de Silva Cunha, “a colonização é um facto natural, uma forma necessária entre povos de cultura e civilização diferentes.” Este pensamento português foi novamente aludido quando se tratou de analisar o papel de Portugal na NATO. A defesa que estava a ser feita em Angola era um “alto serviço prestado à Aliança Atlântica, pois nunca compreendemos como, perdida a África, seja possível manter na Europa as nossas posições face à pressão agressiva do mundo comunista.”²⁴² Era a síntese e justificação perfeitas para a actuação de Portugal na NATO e em África. Isto é, a defesa que Portugal fazia nas suas colónias era a defesa do

²⁴⁰ Declaração de José Manuel Fragoso, AOS/CO/NE – 30B, Pasta 15, fls. 83-97.

²⁴¹ Idem.

²⁴² Conferência de Silva Cunha, intitulada “Portugal e o fenómeno da Descolonização”, inserta na “Segunda Conferência de Estudos para Professores Universitários de países membros da Aliança Atlântica – Paris, 3 a 8 de Setembro 1962”, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1300, Maço 93.

Ocidente e, desta forma, a Aliança devia estar “agradecida” pela actuação portuguesa em África.

A existência do Império estava consagrada na união entre o povo português e africano, assim como a sua viabilidade económica. Sem as colónias, Portugal, acreditava Salazar, não sobreviveria economicamente. Foi esta posição que o ditador reiterou durante toda a sua existência política e isso era um entrave terrível para a discussão desejada pelos aliados. Esta intransigência portuguesa era também um dos aspectos da mudança de atitude no seio da NATO, uma vez que havia a convicção de que esta, sob o comando político dos EUA, estava fazendo tudo para Portugal perder as colónias.

É na reunião assistida por Fragoso que se discute abertamente a solução apresentada por Dean Rusk a Franco Nogueira, no Verão de 1962, dos relatores internacionais para a situação em Angola, bem como da possibilidade de voto separado das moções apresentadas na ONU. Este sistema de voto separado, “permitiria que aqueles que desejassem, poderiam votar a favor das passagens que contivessem referências ao princípio da autodeterminação”, ou seja, todas as resoluções apresentadas na ONU contra a política colonial portuguesa e que contivessem parágrafos relativos à autodeterminação podiam ser votados favoravelmente pelos parceiros. Isto permitiria a que posteriormente se pudesse votar contra aqueles parágrafos “baseados em alegações falsas” contra Portugal. O que significava isto? Significava que Portugal estava disposto a deixar prosseguir a discussão sobre a autodeterminação, independentemente de concordar ou não, desde que os aliados se opusessem e votassem contra outro tipo de alegações apresentadas contra Portugal. Caso a proposta do voto separado fosse negada, então os países aliados deveriam logo votar contra a resolução, “pois a recusa em permitir o voto separado era atentatória das regras do processo da Assembleia e dos Comités” da ONU.²⁴³ Não deixava de ser irónico que Portugal se insurgisse contra as regras de um organismo internacional que o hostilizava, quando elas não estavam a seu favor.

Após a declaração de Fragoso, a maioria dos aliados manifestou-se optimista quanto à ideia de um “relator internacional” avançada pelos EUA. Somente os países nórdicos e a Itália é que levantaram algumas dúvidas quanto à aprovação da proposta na ONU, não deixando contudo de reforçar a convicção de que esta ideia americana não resolvia o

²⁴³ Idem.

problema colonial de Portugal. Quanto ao voto separado nas resoluções da ONU, os parceiros atlânticos remeteram a decisão para os governos nacionais, a quem caberia “decidir, se em determinado caso, o limite ‘permissível’ fora ou não excedido.”²⁴⁴ Este processo de votação separada foi uma conquista da diplomacia portuguesa, pois permitia um lenitivo na hostilidade internacional contra a política externa de Portugal. Todavia, a atitude de Portugal no seio da NATO mantinha-se distante, fazendo o papel de aliado acossado. Enquanto a Aliança não provasse no terreno que estava com Portugal, Salazar mantinha a actuação na NATO discreta e indiferente às questões mais prementes. Isso mesmo foi dito pelo Presidente do Conselho a um jornalista canadiano, Greg Connolley, representante da cadeia de jornais *Southam*. O futuro da Aliança passava pelo alargamento “do seu mecanismo de defesa aos novos pontos nevrálgicos”, fazendo valer aí o “seu sentido de solidariedade e sua força”, ou então “acabará por se deixar bater pelo mesmo inimigo, embora em campo de operações diferente.”²⁴⁵ A tese da conspiração comunista em África estava subjacente a este pensamento. Este prenúncio da desgraça da Aliança, por não ter em conta a penetração soviética em África, era o mote do discurso português para o alargamento da defesa da Europa ao continente africano. Para Salazar, a viabilidade de uma Europa forte devia começar pela sua defesa em África, impedindo que a URSS aí se superiorizasse. Uma última palavra é devida para realçar o debate e a preocupação havida na NATO acerca da questão colonial portuguesa: ao encerrar o debate, o Secretário-Geral adjunto declarou que “a questão de Angola era não apenas um problema de Portugal mas também um problema da NATO.”²⁴⁶ Era a prova de que a Aliança não queria deixar de fora a resolução política dos problemas coloniais de um aliado.

Esta atitude de Portugal em se manter intransigente na sua política colonial e na defesa do Ocidente em África começou a angariar vozes de apoio a essa tenacidade, cuja defesa interessava à Aliança – assim pensava Salazar –, e à integração da defesa do Atlântico Sul no Tratado. Num artigo publicado numa revista holandesa e entregue a todos os Representantes, Portugal conseguia mostrar que nem todos na Aliança estavam contra a ideia de integrar o flanco sul no dispositivo de defesa do Ocidente. Como convinha a

²⁴⁴ AHD-MNE, Política África América (doravante PEA), Processo 921,14, Maço 274.

²⁴⁵ Excerto da entrevista de Salazar enviado a Vasco Pereira da Cunha, 28 de Novembro 1962, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1300, Maço 93.

²⁴⁶ AHD-MNE, PEA, Processo 921,14, Maço 274.

Salazar, este artigo assumia uma posição de defesa da política colonial portuguesa num quadro NATO, alertando para a vantagem estratégica das ilhas dos Açores e Cabo Verde num contexto de defesa atlântica, para além de se tratar de um aliado que não devia ser isolado. Podia ler-se em algumas passagens que “as consequências seriam terríveis para a NATO, caso Portugal – porque se sente traído pelos seus aliados – se retirasse da NATO.” Isso equivaleria “à perda das ilhas estratégicas dos Açores e de Cabo Verde.” Todavia, esta voz holandesa pouca reverberação produziu no Conselho.²⁴⁷

A crise dos mísseis de Cuba, em Outubro de 1962, permitiu um novo fôlego na discussão da solidariedade atlântica. Na Reunião Ministerial de Dezembro de 1962, em Paris, o ambiente era tenso devido aos últimos acontecimentos. A crise dos mísseis de Cuba serviu para a NATO, ou melhor, os EUA, alertar os restantes parceiros para a necessidade da união e solidariedade entre os parceiros. Como era de esperar, Franco Nogueira assenhorou-se das palavras de Dean Rusk na Sessão e reforçou a ideia de que “os comunistas não perderam a sua agressividade e que a sua capacidade de expansão não tinha diminuído.” O cepticismo de Nogueira em relação à intenções dos soviéticos foi confirmado quando Rusk declara ao Conselho que a URSS devia ser combatida ao nível global e que “o mito de que a luta entre a liberdade e o comunismo era divisível em áreas geográficas” devia ser posto de lado. O ministro português reagiu positivamente a estas palavras que confirmavam, de alguma forma, aquilo que Portugal vinha alertando desde o início das insurreições em África. “A ameaça soviética”, prosseguiu Nogueira, “é de natureza global” e afecta, por conseguinte, “áreas não abrangidas pelo Tratado do Atlântico Norte.”²⁴⁸ Esta ‘farpa’ de Franco Nogueira só serviu para demonstrar aos parceiros que Portugal estava de facto a procurar impedir a penetração soviética em África. Esta atitude do *‘I told you so’* (bem vos avisei) veio reforçar o carácter político da defesa portuguesa em Angola dos interesses europeus da Aliança. Podemos dizer que a mudança de atitude de Portugal, caracterizada pela intransigência e distância das políticas dos outros parceiros relativamente a África e à autodeterminação, teve nesta Cimeira uma primeira vitória.

²⁴⁷ Artigo publicado em Outubro de 1962 na revista holandesa “Onze Luchtmacht”, da autoria do Comodoro Dr. M. J. M. Broekmeijer intitulado “L’Angola (L’aspect politique et stratégique du monde)”, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 117.

²⁴⁸ Acta da Reunião do Conselho da NATO, 13 e 15 de Dezembro 1962, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1300, Maço 93.

Em suma, a actuação de Portugal na NATO durante o ano de 1962 traduziu-se num distanciamento deliberado das intenções dos parceiros. Podemos mesmo falar num isolamento político durante o ano de 1962. Franco Nogueira afirma que “os aliados não ergueram um dedo para ajudar (...); e assim habituado à crise e sem auxílio, Portugal não se sente impressionado.”²⁴⁹ O Estado Novo acreditava que podia ultrapassar as posições adversas de alguns aliados na Aliança. Para isso, era importante apostar nas relações bilaterais, sobretudo com os EUA, uma vez que a renovação dos acordos dos Açores iria depender da posição norte-americana para com a política de Salazar em África. A recomendação do relatório entregue a Salazar no início do ano tinha subjacente a chantagem política que Portugal devia exercer no seio da NATO. A Base das Lajes era um triunfo precioso que devia ser acenado em favor do apoio a Portugal a nível internacional, em especial na ONU, onde as resoluções condenatórias da política colonial portuguesa se sucediam. Portugal conseguiu um ligeiro triunfo na ONU quando foi aprovada a votação separada dos parágrafos das resoluções. No pensamento da diplomacia portuguesa, aquilo que devia ser uma Aliança, forte, coesa e unida, não era mais que uma fragmentação de posições e interesses que iam minando a sua credibilidade. Portugal tinha essa consciência e nada fez para alterar a sua posição, mantendo-se antes à margem de qualquer possibilidade de resolução contrária às suas convicções. O ano de 1963 iria confirmar esta atitude e esta mudança do comportamento de Portugal para com os restantes aliados.

²⁴⁹ NOGUEIRA, Franco, *Op. Cit.*, Vol. V, pp. 434.

2.7. A NORMALIDADE ANORMAL

O título deste subcapítulo é uma síntese da actuação de Portugal na NATO durante o ano de 1963. A recusa do apoio dos aliados à política colonial de Salazar, os constantes ataques na ONU vindos do bloco afro-asiático e de alguns parceiros atlânticos, minimizados pela mudança progressiva da atitude americana, e a insistência no Conselho do Atlântico para que Portugal discutisse e aceitasse o princípio da autodeterminação das suas colónias, constituíam normalidades aparentes no quotidiano da Aliança. Esta situação é anormal, uma vez que na NATO o princípio de coesão e unidade é ignorado por alguns aliados, que continuam a exercer oposição a Portugal dentro e fora da Aliança. Para Portugal, há uma indiferença total. Por isso, dizemos que a normalidade das relações entre aliados, isto é, a manifesta e contínua oposição dentro da NATO à política externa portuguesa, não se regia pelos mesmos padrões de uma organização defensiva que visava assegurar uma unidade na prossecução dos mesmos objectivos. Estava claro que o ano de 1963 ia ser mais do mesmo e que Portugal pouco se importava com isso, pelo menos aparentemente. Neste capítulo, veremos que apesar de se verificarem ligeiras alterações no comportamento de alguns aliados, a tónica geral manteve-se: Portugal era um ‘elemento estranho’ dentro de uma Aliança que teimava em não aceitar qualquer alteração à sua política colonial. Era o aliado anacrónico desde o primeiro momento. A morte de Kennedy em 1963 e consequente subida ao poder de Lyndon Johnson iria depois alterar as relações de forças no seio da NATO.

Depois da Cimeira de Dezembro de 1962, Portugal sentia que o princípio da solidariedade devia ser aplicado globalmente e com consistência, visto que a ameaça soviética começava a ganhar algum ascendente mundial. O bloqueio a Cuba, imposto pelos EUA na sequência da crise de Outubro, influiu nas hostes do Estado Novo um certo receio pela forma implacável que os americanos tinham em mostrar o seu poder de concretização das suas intenções para com aqueles que não seguissem as suas “recomendações”. “Para as nações que dependem de comunicações marítimas e que se podem ver acusadas sem razão”, disse Franco Nogueira na Cimeira, “a existência de um tal precedente [embargo a

Cuba] não podia ser indiferente.”²⁵⁰ Ou seja, é manifesto o temor do ministro na maneira como os EUA impunham a sua regra através da ONU. Isto tinha que ver com os reiterados ataques que Portugal sofria nas Nações Unidas. A possibilidade de lhe ser imposto um bloqueio, exigido pelos opositores à política colonial portuguesa, pairava no pensamento de Franco Nogueira. Mas não é isso que se vai passar em 1963. Os ataques a Portugal continuam na ONU, mas na NATO, conscientes das consequências de uma Aliança fragilizada face ao avanço soviético, os aliados vão manter as suas críticas num tom bastante discreto. Estava a surtir efeito o pedido de Rusk na Cimeira de Dezembro. Era necessário que todos os aliados se unissem num só propósito: defender a Europa da ameaça soviética e para isso seria útil não envolver a coesão e unidade do Pacto nas questões de princípio, pois toda a discussão em torno da política colonial portuguesa tinha que ver com o reconhecimento do princípio da autodeterminação dos povos africanos.

Logo nos inícios de Janeiro, sai um artigo no *Diário Popular*, de J. B. Duroselle, professor conceituado e director do Centro de Estudos das Relações Internacionais de Paris, que questiona o rumo da política colonial portuguesa. Diz ele que o “problema que se coloca é saber se Portugal pode ‘aguentar’ a vaga que numerosos observadores qualificam de irreprimível.” Do ponto de vista filosófico, a descolonização “enquanto fenómeno profundo da psicologia colectiva, acelerada por forças políticas”, apresentava uma unidade impossível de ignorar. Já não havia argumentos plausíveis para a defesa de colónias. A cruzada que os portugueses enfrentam, como lhe chama Duroselle, impedia que os africanos fossem livres. “A única via de o homem africano deixar de ser escravo, um servo e um indígena” e, por conseguinte, transformar-se num homem livre, residia na outorgação da independência política. Esta autonomia que Portugal devia conceder aos africanos serviria para eles serem livres. Era a influência do existencialismo francês que começava a despontar no pensamento europeu.²⁵¹

Estava também dado o mote para o teor da pressão que Portugal iria sofrer durante todo o ano de 1963. Era uma verificação histórica que todos os povos devem ser livres e isso mesmo estava consignado na Carta das Nações Unidas. Apesar da guerra colonial travada em Angola e mais tarde neste mesmo ano em Moçambique, Portugal mantinha a

²⁵⁰ Acta da Cimeira, 13-15 de Dezembro 1962, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1300, Maço 93.

²⁵¹ Artigo de Duroselle, in *Diário Popular*, 16 de Janeiro 1963, cujo excerto pode ser encontrado em AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 111.

sua posição intransigente. O Império constituía uma unidade histórica que não podia ser ignorada. Salazar recusava qualquer tentativa de dissuasão da sua política colonial e os americanos abrandam, em 1963, o ímpeto reformista para África. Esse abrandamento deveu-se à impossibilidade de se renovarem os Acordos dos Açores.

Aquele estudo do professor francês provocou algum descontentamento no seio da Aliança, sobretudo nos franceses que tiveram necessidade de se demarcar daquela visão. O General Valluey, militar francês das instâncias da NATO, comunica a Vasco da Cunha que da sua parte “já reagira às declarações do senhor Duroselle, cujas conclusões – apesar do seu talento – não foram totalmente aceites” pelo Governo francês.²⁵² Este gesto mostra bem o comprometimento da França em relação ao Estado Novo. Nada podia haver que beliscasse a harmonia das relações luso-francesas.

Portugal, porém, não se conforma com a crescente campanha internacional a favor da autodeterminação e independência das suas colónias. Numa reunião do Secretariado de Defesa, realizada a 8 de Maio de 1963, é apresentado um relatório com os resultados e conjunturas para o futuro das colónias. Além dos aspectos económicos e financeiros, o Representante português procurou apresentar as razões pelas quais, “dado o esforço prioritário de Portugal no Ultramar, a sua contribuição para a NATO, em forças militares” tinha sido afectada. A situação no Ultramar, segundo os dados do Estado Novo, era estável e próspera ao nível económico-financeiro, não obstante as “hesitações por parte de investimentos internacionais”. Angola encontrava-se pacificada graças ao esforço militar português. São mencionados pela primeira vez os ataques de guerrilha na Guiné, apresentando-se de seguida a sua circunscrição militar pelo exército. Mas os movimentos nacionalistas estavam, e este era o ponto que o Embaixador queria focar na reunião, a ser ajudados por países aliados de Portugal. “Alguns países ocidentais e até aliados na NATO auxiliam financeira e materialmente e apoiam politicamente os terroristas na luta pela expulsão de Portugal em África.”²⁵³

Um dos aliados que não se preocupava com estas queixas era a Noruega. Os movimentos de libertação da África portuguesa procuraram todos os apoios possíveis. Este

²⁵² Carta de resposta do General Valluey, 5 de Fevereiro 1963, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 111.

²⁵³ Relatório apresentado na reunião do Secretariado de Defesa, em 8 de Maio 1963, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1300, Maço 93.

país escandinavo não se coíbia de publicitar a sua posição de defesa pelo princípio da autodeterminação dos povos. Em Junho de 1963, Mário de Andrade, um dos líderes do MPLA, vai até Oslo para “ter conversações com representantes de partidos políticos e associações de estudantes.” Esses encontros tinham por fito angariar o maior apoio possível, quer material quer moral. Mas, acima de tudo, pretendia-se que um país aliado – Noruega – pudesse exercer uma maior pressão dentro da NATO contra a política colonial portuguesa. Segundo o relato do Embaixador português, que teve acesso às conversas havidas entre Mário de Andrade e governantes políticos noruegueses, o angolano chegou mesmo ao ponto de colocar um dilema à Noruega: “o país aliado de Portugal na NATO tem de escolher entre Portugal ou África.” Esta estratégia angolana pareceu não dar resultados aparentes, segundo o diplomata português, pois os “noruegueses são relutantes em aceitar imposições.”²⁵⁴ Este comentário aligeira de alguma forma o constrangimento provocado pela recepção num país aliado de um “terrorista”. Para Portugal, gestos deste tipo só serviam para a confiança na NATO e na suposta solidariedade pedida a todos os aliados no final de 1962 se esvaír por completo.

Apesar da indiferença que caracterizou a actuação de Portugal na NATO após as insurreições em Angola, houve sempre um argumento que foi escalpelizado: a posição estratégica das colónias portuguesas no Atlântico Sul. Na supramencionada reunião do Secretariado de Defesa, Portugal apresentou um trunfo que rapidamente foi ignorado pelos parceiros. Na sequência dos acontecimentos em Cuba, no ano transacto, foi produzido um Relatório (Documento MC100) pela Comissão Militar sobre a estimativa de ameaça a longo prazo, em 24 de Janeiro de 1963, que apontava “as áreas do Oceano Atlântico como uma linha de comunicações vital para os membros da Aliança” e alertava para o perigo de os soviéticos conseguirem uma supremacia em áreas que naquele momento estavam nas mãos de aliados.²⁵⁵ Era clara a referência às bases portuguesas no Atlântico Sul. Depois da crise de Cuba, os altos comandos da NATO ponderavam todas as hipóteses. A decisão seguinte era política. Portugal aproveita este facto e continua a pressionar os parceiros no sentido de atentarem bem no valor estratégico das possessões portuguesas em África que

²⁵⁴ Telegrama da Embaixada de Oslo, 17 de Junho 1963, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 111.

²⁵⁵ O Documento mencionado está inserto no Relatório apresentado na reunião do Secretariado de Defesa, em 8 de Maio 1963, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1300, Maço 93.

muito úteis podiam ser à Aliança. Ainda assim, nada foi conseguido pelos portugueses no imediato.

Quem não desarmava na tentativa de reunir os aliados para que exercessem uma maior pressão sobre Portugal era Adlai Stevenson, Representante americano na ONU. Este procurou sempre que houvesse um bloco de apoio na NATO contra Portugal. Franco Nogueira chama a atenção do Embaixador Vasco da Cunha para a estadia de Stevenson, em Paris. Segundo as informações recebidas nas Necessidades, o objectivo do americano era “expor as suas preocupações relativas à próxima Reunião do Conselho de Segurança acerca da política portuguesa.” Nogueira sabia que a pressão diplomática no seio da NATO jogava sempre contra os portugueses e por isso mesmo tenta que Vasco da Cunha se mantenha atento às contradições dos próprios aliados, como depois aconteceu com Finletter. No encontro em Paris com os representantes da Holanda, Reino Unido e França, Stevenson não deixou de criticar a “teimosia portuguesa” em prosseguir com a sua política colonial. Tinha pedido mesmo aos franceses que “fizessem pressão em Lisboa no sentido de modificar a nossa conduta.”²⁵⁶ Esta tentativa revelou-se infrutífera, pois há já algum tempo que os franceses estavam a apoiar politicamente Portugal na sua saga em África.

Na réplica de Vasco da Cunha, as suspeitas de Portugal em relação a Stevenson confirmaram-se. Efectivamente, o americano “procurou convencer os Representantes Permanentes para levantarem no Conselho a questão da política africana portuguesa no sentido de levar o governo português a declarar ainda antes da reunião do Conselho de Segurança a sua intenção de dar a independência a Angola e a Moçambique.”²⁵⁷ Era uma tentativa desesperada na procura de apoios atlânticos para as votações na ONU. Só que por esta altura já Portugal sabia que os aliados não procurariam pôr em causa a unidade da Aliança e todos eles, embora alguns discordando da política colonial portuguesa e “convencidos de que Portugal não resistirá a nova ofensiva”, se negaram a levantar a questão no Conselho, “o que parece ter desagradado a Stevenson.” Os americanos continuavam a pressionar os aliados, mas agora já pouco eco encontravam. Era uma outra pequena vitória diplomática de Portugal: a delegação americana na ONU já não conseguia ter o ascendente político que tinha no início da administração Kennedy.

²⁵⁶ Telegrama de Franco Nogueira para Vasco da Cunha, 9 de Julho 1963, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 111.

²⁵⁷ Telegrama nº 519, 10 de Julho 1963, Idem.

Esta era a evidência em como o multilateralismo se revelou sempre inócuo. Para os Representantes Permanentes “seria inútil qualquer acção aqui [na NATO]”²⁵⁸ no sentido de fazer alterar o rumo da política colonial portuguesa. Todavia, isso não os impedia de continuarem as diligências individuais em Lisboa. Face a todas estas abordagens de Stevenson, Vasco da Cunha vai ao encontro de Finletter para tentar compreender o fundamento da visita de Stevenson e quais as intenções americanas na NATO, isto é, o que pensavam eles dizer aos aliados relativamente às votações na ONU. Finletter, nas palavras do Embaixador português, “foi duma tal falta de sinceridade que roçou pela estupidez.” Os motivos que levaram Stevenson a Paris tinham que ver, disse ele ao português, com assuntos relativos à OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico) e nada com a próxima reunião do Conselho de Segurança. Supunha mesmo que o seu compatriota não tivesse falado com os restantes parceiros sobre esse assunto. A conversa azedou quando Finletter lastimou a orientação política de Salazar para África, replicando Vasco da Cunha que a “esse respeito estávamos edificadas”, havendo em Lisboa “uma opinião muito definida” que ele partilhava.²⁵⁹

O Embaixador português cedo compreendeu o jogo duplo dos americanos e por isso se exasperou com as palavras de Finletter. Continuava a existir no seio da NATO concluídos e arranjos políticos para as votações na ONU. Esta ‘normalidade’ – é verdade que Portugal desde o início dos conflitos em Angola manteve sempre a mesma posição – continuava a decorrer sem que houvesse qualquer prurido por parte dos portugueses. Daí que num contexto de defesa estratégica esta situação fosse de todo anormal.

Franco Nogueira decide que a política colonial portuguesa ainda tem muito para dar e serão os parceiros a reconhecer futuramente tal facto. No âmbito de uma visita do Presidente Américo Tomás às colónias, em 1963, Nogueira apresenta aos aliados o panorama de Angola à luz da política externa de Salazar. A ideia de que a vida económica em Angola, por exemplo, estava paralisada por causa da guerra iniciada em Março de 1961 estava a ser deturpada mesmo pela imprensa “mais responsável.” Rebate ainda a ideia de que Angola constituía um perigo à paz. Se assim fosse o Chefe de Estado português não teria andado “nas localidades onde incidiu a actividade terrorista, sem escolta, em carro

²⁵⁸ Telegrama n° 519, 10 de Julho 1963, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 111.

²⁵⁹ Idem.

aberto”, fazendo diversos percursos a pé, “rodeado por multidões muitas vezes na sua quase totalidade de raça negra.”²⁶⁰ Este exibicionismo populista de Nogueira redundava em ridículo e confrontava a perspectiva a preto e branco do Estado Novo com a perspectiva a cores dos aliados face a uma nova realidade mundial: os povos africanos aspiravam à autodeterminação e ao autogoverno. Não era por Angola ter um estabelecimento universitário que passava a ser mais desenvolvido. O desejo dos aliados era que Portugal reconhecesse o princípio da autodeterminação e concedesse mais autonomia política aos angolanos. Todavia, Portugal continuava a “pedir a atenção dos governos [aliados] para a verdadeira situação em Angola” que tinha, no entender de Franco Nogueira, de se considerar “normal.”²⁶¹ Por esta altura, Outubro de 1963, Portugal tinha conseguido controlar militarmente as insurreições em Angola e controlar algumas zonas nevrálgicas perto da fronteira do Congo. Havia um certo orgulho nos governantes portugueses por mostrar na NATO que, não obstante a hostilidade e falta de solidariedade de alguns aliados, Portugal estava a conseguir aguentar a difícil tarefa de controlar militarmente os movimentos nacionalistas.

Não se registam quaisquer comentários da parte dos aliados. Vasco da Cunha aventava mesmo a possibilidade de “ninguém pretender justificar a conspiração do silêncio de que nos queixamos” para não dar razão à orientação da política externa portuguesa, da mesma forma que ninguém no Conselho “se atreveria a felicitar-nos pelo êxito da viagem do Presidente da República com receio que isso fosse interpretado como apoio à nossa política.”²⁶² Esta demagogia espelha bem a maneira como Portugal olhava para os aliados dentro da NATO.

Salazar sintetiza na perfeição tudo o que se tem passado na NATO desde o início dos conflitos em África: “para perder os territórios ultramarinos nós não precisamos para nada do apoio da NATO.” E no que diz respeito às ajudas que a Aliança tinha proporcionado, o ditador logo acrescenta que “a NATO nunca nos ajudou nem poderá ajudar, nem nós sabemos que fazer para que seja possível ajudarem-nos os nossos associados, nas questões

²⁶⁰ Declaração escrita de Franco Nogueira para ser lida pelo Embaixador Vasco da Cunha na Reunião do Conselho, a 16 de Outubro 1963. AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 117.

²⁶¹ Idem.

²⁶² Telegrama n° 139, 16 de Outubro 1963, Idem.

africanas, enquanto a política americana for a que se sabe ser.”²⁶³ Portugal ignorava os conselhos e avisos dos seus parceiros e sabia que, enquanto os EUA mantivessem a sua hostilidade para com a política colonial portuguesa, o ambiente no seio da NATO não seria desanuviado. Este braço-de-ferro entre Portugal e aliados duraria enquanto os EUA, ou Portugal, não alterassem a orientação da sua política externa. Todavia, neste ano, esta relação de forças tinha vindo gradualmente a perder o seu ímpeto e a morte de Kennedy, em Dallas, nos mês seguinte à emissão da carta de Salazar, iria confirmar ulteriormente a viragem da política externa da administração americana.

Na Cimeira da NATO, em Paris, no final do ano, o choque da morte de Kennedy marcou o ambiente e pouco se discutiu a questão portuguesa. Franco Nogueira caracterizou mesmo esta sessão de “banal”, onde o mais importante foram os contactos bilaterais ocorridos sobretudo com os franceses. De salientar também que foi nesta ocasião que Rusk comunicou ao ministro português, após este ter lamentado a atitude americana nos últimos tempos, que “tudo isso seria corrigido a pouco e pouco.”²⁶⁴

Em suma, o ano de 1963 revelou de facto ser um ano de transição. Os ataques a Portugal continuavam em areópagos internacionais, em especial nas Nações Unidas, mas na NATO o tom das críticas e as tentativas revelavam-se cada vez mais fugazes e intermitentes. Já não havia a pressão diplomática que houve em 1961, ainda que a iminência da renovação dos acordos da Base das Lajes estivesse subjacente na alteração da política externa americana e, por conseguinte, verificava-se um certo amainar das pressões na Aliança. A atitude de Portugal pautou-se então por uma normalidade – era *normal* que os aliados estivessem contra a política colonial como era *normal* que Portugal não alterasse o seu rumo. Esta normalidade anormal pode ser vista por dois prismas: Portugal considerava a situação da oposição dos aliados de tal forma generalizada que se manteve distante e indiferente aos seus conselhos. A falta de solidariedade dos parceiros estava na origem desta atitude portuguesa. Por outro lado, essa normalidade demonstrada pelos portugueses era deveras anormal se pensarmos que numa Aliança, cujo objectivo primordial era a defesa estratégica da Europa, a maximização da coesão e unidade devia estar no topo das prioridades. Em 1963, mantinha-se o estatuto anacrónico de Portugal na

²⁶³ Carta enviada ao Embaixador Eduardo Leitão, em 21 de Outubro 1963, transcrita em NOGUEIRA, Franco, *Op. Cit.*, Vol. V, pp. 529.

²⁶⁴ NOGUEIRA, Franco, *Um Político Confessa-se*, Porto, Livraria Civilização, 3ª Edição, 1987, pp. 84

NATO, apesar de algumas figuras de proa da Aliança, tais como os Generais Norstad ou Lyman Lemnitzer, seu sucessor neste mesmo ano, terem vindo a Lisboa manifestar o seu apoio à política colonial de Salazar.²⁶⁵ Era a prova em como o poder político da chefia da Aliança, com especial destaque para os EUA, esbarrava com a atitude e perspectiva militar de apoio a um aliado fundamental na orquestração militar dos planos de defesa da NATO.

²⁶⁵ Norstad vem a Lisboa no dia 2 de Janeiro de 1963 para um jantar de despedida e diz a Franco Nogueira que “o último Conselho da NATO em Paris foi ‘disgraceful’; e prestarei a Portugal, nos Estados Unidos, quantos serviços eu puder prestar.” Lemnitzer está em Lisboa em 8 de Maio, num jantar em homenagem ao novo Comandante-Chefe da NATO, oferecido por Gomes de Araújo, e dirige-se a Nogueira dizendo que “vocês não podem fazer em África coisa diferente do que estão fazendo.” In NOGUEIRA, Franco, *Um Político Confessa-se*, Porto, Livraria Civilização, 3ª Edição, 1987, pp. 53 e 62/63.

3. O FALHANÇO DO MULTILATERALISMO DA NATO E O APOIO BILATERAL DOS ALIADOS

Depois de comunicada a Salazar a nova orientação política para África da administração Kennedy, em Março de 1961, os norte-americanos procuraram reunir apoio político na Europa. Não esquecendo a solidariedade atlântica, os EUA encetaram diligências junto dos governos nacionais da França e do Reino Unido. Para esse apoio ser efectivo, os governos franceses e britânicos deviam fazer o mesmo que o governo americano fizera: demarcar-se do apoio à política colonial portuguesa. A razão da abordagem a estes dois parceiros europeus não tem só que ver com a sua posição na NATO, mas também se deve ao facto de pertencerem ao Conselho de Segurança da ONU. Neste capítulo apenas nos debruçaremos nas implicações ao nível da Aliança. Dado que os EUA queriam conjugar as posições destas duas organizações internacionais, seria mais fácil pôr em prática um plano de coacção política se esta se fizesse através de aliados, mormente no fórum da NATO, obtendo para isso o apoio dos países mais importantes na Aliança. O capítulo que se segue procura enquadrar o falhanço das negociações multilaterais no âmbito da NATO com a «inversão das alianças» ocorrida na política externa de Salazar, consequência directa desse falhanço, que irá garantir o apoio político e militar a Portugal durante as guerras em África.

É de iniciativa norte-americana o encontro tripartido, em Londres, a 4 de Maio de 1961, que marca o início do desencontro de posições dentro da Aliança. Washington convoca a França e o Reino Unido para um encontro onde se possa concertar uma posição comum a apresentar no próximo Conselho Ministerial da NATO, que decorreria no dia 8 de Maio, em Oslo. A ordem de trabalhos desse encontro tinha como pano de fundo a África Portuguesa e, entre as questões a analisar, os EUA queriam ver discutidos a orientação política de Portugal em África, e quais os seus efeitos na NATO e nas relações bilaterais; as hipóteses possíveis de resolução do conflito em Angola e consequente ajuda das potências

ocidentais; o aprofundamento da consulta política dentro da NATO; e qual o papel a desempenhar pela ONU.²⁶⁶

O fundamento deste encontro tripartido vem no seguimento de uma filosofia de acção que os americanos queriam implementar na Aliança, mas que não fora aprovada pelos outros parceiros. Em Outubro de 1960, num documento elaborado pelos EUA (“NATO in the 1960’s – Non Military guidelines for the future”) sobre os aspectos não-militares dos planos a longo prazo da NATO, que fora submetido ao exame dos Representantes Permanentes, fora apresentada uma proposta sobre a criação de um grupo de três membros com responsabilidades mundiais dentro da própria NATO: EUA, Reino Unido e França, que se chamaria ‘Directório Tripartido’. A sua função passava por uma consulta prévia sobre qualquer assunto que pudesse pôr em causa a harmonia e estabilidade da Aliança, ao mesmo tempo que serviria também para se concertarem as políticas globais e dar uma liderança fáctica à Organização. Diplomáticamente, o documento apresentado previa já a possibilidade de esta ideia não obter grande apoio dos aliados, considerando nesse caso prudente em manter o sistema de consulta em vigor. Ou seja, os americanos lançavam a iniciativa de ser criado um directório que pudesse concertar politicamente as ideias políticas que seriam posteriormente defendidas pela Aliança. Isto deixaria de fora os outros aliados das decisões políticas ao mais alto nível. Como se calcula, este documento foi rejeitado na totalidade pelos parceiros europeus por não se coadunarem com a filosofia de acção comum da Aliança.²⁶⁷

Apesar da ideia americana de um directório ter sido oficialmente rejeitada, os EUA continuaram a procurar concertar os apoios mais significativos, que eram também membros do Conselho de Segurança da ONU, para desta forma garantirem uma liderança mais política e maior domínio nas matérias tratadas oficialmente. O encontro tripartido de Londres, ocorrido a 4 de Maio de 1961, em Londres, assume este carácter. Nele estiveram presentes, para além dos Embaixadores destacados em Londres de cada país, Sir Roger Stevens, Subsecretário de Estado do *Foreign Office*, George McGhee, Conselheiro do Departamento de Estado, e Jean Sauvagnargues, Diplomata e Conselheiro do Quai d’Orsay para as questões africanas, representando respectivamente o Reino Unido, os EUA e a

²⁶⁶ Public Record Office/Foreign Office (doravante PRO/FO) 371/153445.

²⁶⁷ O documento americano tem a cota NATO SECRET, TYP/US (60)1, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1151,2, Maço 52.

França. Houve da parte dos norte-americanos o interesse em manter este encontro secreto e estritamente informal para que os aliados na NATO não se sentissem excluídos das questões mais importantes. Assim, se houvesse necessidade de se justificar este encontro, os EUA diriam que o seu representante estava a caminho da cimeira de Oslo e que a sua paragem em Londres se devia a “interesses em assuntos comuns”, enquanto que a França se justificaria dizendo que se “encontrava ali para discutir questões africanas, em especial sobre os Camarões.”²⁶⁸

É visível a preocupação americana em não criar celeuma entre os parceiros com um assunto (o tal directório tripartido) que já tinha sido oficialmente rejeitado. Por isso, caso este encontro fosse do conhecimento público dos restantes aliados, cada uma das partes alegaria interesses diversos ou mais específicos, conforme fosse a argumentação utilizada. Esta manobra de diversão tinha por fim evitar qualquer constrangimento na Aliança.

O objectivo deste encontro era congregar um apoio político que se pudesse manifestar através de *démarches* privadas da política colonial portuguesa e conseqüente pressão na adopção de reformas para os territórios portugueses em África, não esquecendo o enquadramento de Portugal no seio da Aliança. Para tal, os EUA “contavam com o Reino Unido e a França, com toda a sua experiência em matérias africanas, para melhor aconselhamento.” Como veremos mais adiante, o Reino Unido mostrou-se prudente na decisão de condenar a política colonial de Portugal, o seu mais antigo aliado, e a França revelou um cepticismo, senão mesmo oposição à ideia americana de se demarcar politicamente de um aliado na Europa.

O único ponto de concórdia foi a perigosidade da situação em Angola poder significar a infiltração soviética em África, numa altura em que o Congo se encontrava muito instável. Haver duas grandes convulsões na mesma região podia desequilibrar a balança de poder na África Austral. Era preciso evitar o alastrar dos conflitos de modo que a URSS não conseguisse angariar apoio político dos líderes emergentes das revoltas nacionalistas. Em termos domésticos, as revoltas nacionalistas em Angola podiam levar ao derrube de Salazar, caso este não conseguisse controlar as insurreições. Aí, havia duas hipóteses: o derrube do regime e a subida ao poder da extrema-direita, que procuraria o apoio da África do Sul e tornaria ainda mais rígida a política em África, ou a subida ao poder de um

²⁶⁸ PRO/FO 371/153445.

governo mais liberal, disposto a fazer reformas nas colónias e a conceder a autodeterminação. Qualquer destas hipóteses seria apoiada pelos parceiros na NATO. Porém, esta última hipótese poderia revelar-se catastrófica, na medida em que desencadearia muito provavelmente uma guerra civil que prejudicaria a estabilidade da Aliança. O Reino Unido manifestou a sua preocupação com a hipótese de um governo de extrema-esquerda assumir o poder em Lisboa – o que podia provocar uma intervenção da Espanha – e conseqüente retirada da NATO, o que evidentemente constituiria uma fragilidade na defesa da Europa.

Como se poderia ajudar Portugal a resolver o problema ultramarino? É McGhee quem afirma ser “muito difícil para as potências ocidentais intervirem para ajudar Portugal.” Reconhece também que as Nações Unidas podem não ser a solução, como o foram no caso do Congo. A única esperança é fazer reformas que mostrem ao povo em Angola que os portugueses estão a tentar solucionar o problema. Para isso, “era necessário conceder-lhes a autodeterminação e providenciar as condições em que os portugueses se constituíssem como alternativa à rebelião.” Desta forma, Portugal não seria obrigado a sair de Angola: conceder a autodeterminação não significava a perda das colónias. Ou seja, para os EUA, Portugal devia implementar reformas em Angola por forma a obter da população o reconhecimento da intenção dos portugueses em melhorar as suas condições. Os EUA estariam dispostos a ajudar economicamente Portugal e esperavam que o Reino Unido e a França fizessem o mesmo. Assim, Portugal poderia contar com o apoio de três aliados de peso. É Sauvagnargues quem replica a McGhee, dizendo que a França via com bons olhos a introdução de reformas sócio-económicas em Angola, mas que não via Salazar a conceder a autodeterminação. Isso estava fora de questão, pois “os portugueses cresceram a pensar que os seus territórios ultramarinos eram essenciais para a manutenção do seu padrão de vida.”²⁶⁹ Mesmo que eles aceitassem introduzir reformas nas colónias, isso conduziria mais tarde ou mais cedo à autodeterminação e esse fim Salazar não estava disposto a aceitar. Sir Roger Stevens concordou com esta observação do colega francês.

Os intervenientes neste encontro foram unânimes em considerar que a única solução para o caso português era o anúncio da concessão da autodeterminação e a implementação

²⁶⁹ Ibidem.

de reformas por forma a acelerar todo o processo. O problema estava nos meios a utilizar para se chegar a esse objectivo.

O ponto de fricção surgiu quando se começou a discutir o papel da ONU na resolução dos conflitos em Angola. Para o representante norte-americano, a intervenção da ONU era “inevitável” caso “a situação se deteriorasse na África portuguesa”. Mas antes de se chegar a esse ponto, os EUA pediam à França e ao Reino Unido para fazerem valer a sua influência política em Lisboa e mostrar a Salazar a premência das reformas. McGhee levanta mesma a dúvida aos seus parceiros: “se a situação era crítica, será que a França e o Reino Unido vão manter a sua posição tradicional [de não pressionarem politicamente um aliado]?” A saída de Portugal das Nações Unidas era uma hipótese que não devia ser excluída.

O representante inglês logo replica dizendo que “os portugueses veriam isso como uma ameaça e não como um conselho amigo.” Quanto à intervenção da ONU, o Reino Unido é cauteloso. Esta iria depender da evolução da situação. “Se os portugueses mantiverem o controlo, então o problema é deles.” Isto é, se Portugal conseguir suprimir as insurreições e manter a ordem no território, os britânicos não apoiavam qualquer intervenção da ONU, pois “davam grande importância ao Artigo 2º, alínea 7, da Carta das Nações Unidas.”²⁷⁰ A questão de Angola era para o Reino Unido uma questão do foro interno de Portugal. Daí a relutância em aderir plenamente às posições americanas. Todavia, Stevens deixava claro que “caso os portugueses perdessem o controlo da situação, o Reino Unido não poderia dizer qual seria então a sua posição.” Por outras palavras, a posição britânica em nada comprometia a sua aliança com Portugal. Mesmo a dúvida de saber se Portugal conseguiria ou não sustentar as revoltas nacionalistas não leva o Reino Unido a dizer que apoiaria incondicionalmente uma intervenção da ONU. Esta posição revelava indubitavelmente uma cortesia para com o regime de Salazar, sem entrar em contradição com o apoio político dado aos EUA. Ou seja, os britânicos estavam conscientes da importância dos EUA na defesa da Europa, mas não estavam dispostos a segui-los e a pôr em causa a estabilidade da Aliança atlântica.

²⁷⁰ Nesta alínea pode ler-se: “Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII.”

Mais assertiva foi a França. Sauvagnargues argumenta que uma intervenção da ONU iria enfraquecer a posição do governo português e aos olhos dos portugueses seria vista como uma interferência externa num assunto interno. “Os argumentos que os portugueses apresentaram recentemente no Conselho da NATO²⁷¹ sobre uma intervenção das Nações Unidas em assuntos coloniais foram válidos.” A França deixa imediatamente clarificada a sua situação: não apoia a política colonial portuguesa, mas não deixa de reconhecer de que se trata de um aliado e por isso não quer dar a impressão de que está a tentar pressionar Portugal via ONU.

Na continuação desta conversa, McGhee profere uma afirmação que retrata fielmente a orientação política da administração Kennedy: “a África no seu todo era muito mais importante para eles [norte-americanos] do que Portugal.”²⁷² A entrada de rompante da administração Kennedy apanha os dois aliados europeus desprevenidos. Daí que o pedido americano de pressão política em Lisboa pudesse ser contraproducente. Isso mesmo foi dito por Sauvagnargues e Stevens. Todavia, e tendo em conta que a Cimeira da NATO estava próxima, ficou deliberado que cada uma das partes deste encontro iria procurar persuadir os portugueses de acordo com as seguintes orientações: os EUA ficariam à espera de mais reacções portuguesas à *démarche* feita pelo seu Embaixador em Lisboa, o Reino Unido iria mostrar a sua preocupação na evolução dos acontecimentos em Angola e tentaria sondar os portugueses para a inscrição do assunto nas Nações Unidas, prontificando-se desde logo a apoiá-los, e a França “poderia ter uma discussão filosófica sobre os méritos da sua própria experiência neste campo.”²⁷³ Aqui se vê que os franceses não iriam exercer grande pressão sobre Portugal, nem estavam dispostos a tal.

A terminar o encontro, McGhee indagou os presentes para a conveniência do fórum semanal da NATO discutir este assunto. Para Stevens, “este fórum devia ser evitado por agora, ainda que tenham sido os portugueses a tomar a iniciativa de levar o assunto a Conselho.” Este dificilmente seria concretizado, uma vez que a política da NATO previa uma maior consulta e aprofundamento nas relações multilaterais, que iria ser reivindicado e reiterado no próximo Conselho em Oslo. McGhee insiste em os EUA não poderem ficar

²⁷¹ O representante francês está a referir-se à intervenção de António de Faria no Conselho a 20 de Abril de 1961. O teor dessa intervenção visava, entre outras coisas, a argumentação portuguesa contra uma possível intervenção da ONU em Angola.

²⁷² PRO/FO 371/153445.

²⁷³ Idem.

impassíveis aos ataques portugueses, pois isso era um sinal de convivência com a sua política. Era urgente agir e pressionar Portugal para as devidas reformas em África. A França escudou-se desta posição, assumindo claramente uma posição não-alinhada, que mais tarde será uma posição de confronto com a orientação norte-americana para com Portugal, e Stevens diz que “se deve replicar aos portugueses, mas tentar, tanto quanto possível, manter a discussão num tom discreto (*in a low key*).”²⁷⁴

Como enquadrar este encontro no âmbito da Aliança Atlântica e que impacto produziu num aliado que desde o início do Pacto disponibilizou a base militar mais importante e vital para a defesa da Europa?

A resposta não se afigura de fácil resolução, mas uma coisa é certa: os EUA, com todo o seu realismo político, reconheciam a importância da ONU na resolução de conflitos internacionais e sabiam desde o início da década de sessenta que havia já um terço de novos países recém-independentes provenientes de África que dificilmente deixariam de fora o problema de Angola. Era mais fácil agora o Ocidente se aproximar deles e procurar minimizar as consequências no futuro do que confrontá-los directamente com um apoio a um país colonialista. Isto mesmo é comunicado aos aliados neste encontro tripartido: “Se o Ocidente tentar e falhar em manter o assunto Angola fora da ONU, então perderemos muita da influência sobre a situação.”²⁷⁵ Como era de crer que Portugal não aguentaria uma guerra em Angola sem o apoio dos principais aliados, era preferível aproximarem-se desses países africanos, apoiando os movimentos nacionalistas, por forma a anteciparem-se à URSS. Caso isto não acontecesse, os EUA preconizavam mesmo um “severo revés” nas relações com os países africanos.²⁷⁶

Quer a França quer o Reino Unido se mostram relutantes em aceitar uma intervenção da ONU, pois consideravam-na contrária à Carta. Para eles, os acontecimentos em Angola eram da competência interna de Portugal e “só tornaria as coisas piores [uma intervenção da ONU em territórios portugueses].” Para os EUA, esta posição só favorecerá os soviéticos, pois deixa “toda a iniciativa e acção para os países africanos. Isto, consideram os EUA, não é uma decisão acertada.”

²⁷⁴ Idem.

²⁷⁵ Tripartite May 4, Entry 3093, Box 1.

²⁷⁶ “Our relations with the rest of Africa would have suffered a severe setback”, Idem.

Falhada a tentativa americana de levar o assunto a ser resolvido na ONU, segue-se a hipótese da solução ser concertada no fórum atlântico. Propõem os norte-americanos que “o novo Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal seja abordado pelos três países sobre o problema de Angola na próxima cimeira da NATO, em Oslo, sublinhando o desejo de reformas nos territórios ultramarinos.” Como já se tinha dito, a implementação das reformas teria o condão do apoio económico prestado por estes países. Os representantes do Reino Unido observaram que o “novo Ministro era muito conservador e que tal abordagem seria provavelmente contraproducente.” Essa abordagem devia ser feita individualmente, para não se mostrar a Portugal qualquer tipo de conluio de países aliados. A França via esta abordagem ao MNE português “com grande precaução e realçou que o homónimo francês poderia não ter possibilidade de falar com Franco Nogueira”, mas que mais tarde trataria de o fazer.²⁷⁷

Ficou então acordado por todos que por ora não se devia pressionar os portugueses no Conselho do Atlântico Norte. Ou seja, os três aliados de Portugal preferiam deixar na penumbra as resoluções deste encontro por forma a não beliscar a coesão e unidade da Aliança, e isso mesmo foi cumprido na Cimeira da NATO, em Oslo. Neste encontro, Portugal conseguiu o benefício da dúvida na resolução dos conflitos em Angola, contando inclusivamente com o apoio militar da Aliança. Este protelamento de uma situação que os americanos previam morosa só veio servir para que as peças do xadrez da Aliança se colocassem estrategicamente para uma nova revisão de apoios. Houve, de facto, um falhanço nas negociações multilaterais para uma posição comum dos aliados mais poderosos, cuja consequência directa provocou uma «inversão de alianças» na política externa portuguesa.

Este conceito – «inversão de alianças» – insere-se num quadro teórico das relações internacionais, no qual o poder mais fraco é suplantado pela imposição do poder mais forte. Quando a mudança das correlações de força no sistema internacional é significativa, os mais fracos têm duas opções: ou seguem o rumo histórico e abdicam de políticas anacrónicas ou resistem o mais possível. Para ilustrar o primeiro caso, temos a Grã-Bretanha, que depressa se apercebeu dos custos políticos em manter as suas colónias. No segundo, temos a França, numa primeira fase, sobretudo com a Argélia, e Portugal, com as

²⁷⁷ Tripartite May 4, Entry 3093, Box 1.

colónias africanas. O caso português é exemplificativo de como um poder mais fraco resistiu às mudanças de paradigma (recorde-se que Portugal nunca aceitou totalmente a ordem instituída no após Segunda Guerra Mundial) impostas pelas potências dominantes, neste caso os EUA e a sua tradicional posição anticolonialista. Os «ventos de mudança» de MacMillan tinham sido apadrinhados pelos americanos que depressa compreenderam o ímpeto dos nacionalismos árabes e africanos. Portugal deixou-se ficar agarrado a uma concepção teórica do Império que já não se coadunava com as regras contemporâneas. Essa mudança no sistema internacional obrigava Portugal, enquanto estado mais fraco, a “ter de se adaptar a ela, voluntariamente ou não.”²⁷⁸ Quanto mais resistisse, pior seria. Foi realmente o que aconteceu durante os 14 anos que duraram as guerras em África.

Com a recusa americana e a demarcação do Reino Unido em apoiar a política colonial de Salazar, este não tem outra opção senão ir em busca de apoios internacionais que lhe permitissem aguentar as possessões em África. Face à hostilidade crescente da administração Kennedy, Salazar e Nogueira procuraram engendrar uma solução que iria passar pelo aproveitamento das fraquezas dos EUA e dos benefícios que outros aliados, mormente a França e a RFA, poderiam retirar daí. É uma visão pragmática e realista das relações internacionais, segundo a perspectiva do Estado Novo. Ou seja, Portugal vai “aproveitar as linhas de fractura e as divergências existentes entre as nações que contam, de modo a que o apoio obtido junto de umas funcione como emulação junto de outras que sejam suas rivais.”²⁷⁹ É uma visão cínica, mas é também aqui que Franco Nogueira percebe claramente que o anti-americanismo crescente do General De Gaulle poderá servir os interesses portugueses, assim como o desejo alemão em marcar presença no poder político europeu, sustentado pelo “milagre económico” (*Wirtschaftswunder*) do início da década de 1960. Tudo isto numa altura em que o muro de Berlim começava a ser construído. Perante estas contingências, os EUA deveriam considerar bem a sua hostilidade à política externa portuguesa. Pelo menos assim pensava e desejava Salazar. Quem vai ficar à margem desta «inversão de alianças» é a Grã-Bretanha, expectante em relação à nova correlação de forças europeias.

A perda de apoios de aliados NATO – EUA e Reino Unido – faz que Salazar adopte

²⁷⁸ TELO, António José, “As Guerras de África e a Mudança nos Apoios Internacionais de Portugal”, in *Revista de História das Ideias*, Vol. 16 (1994), pp. 349.

²⁷⁹ NOGUEIRA, Franco, *Op. Cit.*, Vol. V, pp. 301.

“soluções de compromisso”. Pertencendo a uma Aliança, Portugal alimenta a esperança de os aliados apoiarem a sua política externa quando despontam as insurreições, nos inícios de 1961. Numa primeira fase, podemos dizer que há apoio explícito da NATO. Todavia, a administração Kennedy logo faz alterar este compromisso e a diplomacia portuguesa tenta contrariar esta situação. As alternativas, que permitiram a Portugal inverter efectivamente os seus apoios, na década de sessenta, enquadram-se na dinâmica do desenrolar da Guerra Fria, isto é, a França e a RFA só se constituem como alternativas “devido à alteração do sistema internacional da Guerra Fria nos anos sessenta.”²⁸⁰

A França e a RFA são os parceiros escolhidos por Salazar para dar conteúdo político ao “orgulhosamente sós”. Esta fachada – o apoio que Portugal alegadamente não teria nas lutas travadas em África era verberado pelo Presidente do Conselho (mais uma artimanha política muito bem jogada internamente para mobilizar as massas) – hoje é exposta pelos historiadores em estudos recentes.

Qual a razão para a escolha recair na França e na Alemanha Ocidental? Segundo o historiador António Telo, a «inversão de alianças» que se produz em 1959-1961 constitui um “movimento tão bem sucedido que ainda hoje não há uma consciência clara” da sua verdadeira dimensão. *Grosso modo*, podemos dizer que a escolha desses apoios beneficia da ambição da supremacia política que cada um deles desejava possuir na Europa. Na década de 1960, estes dois países conheceram bons índices de desenvolvimento económico e sentiam que a estabilidade europeia estava assegurada pela NATO. Assim, o fundamento subjacente a esta ambição tinha que ver com uma maior autonomia em relação aos EUA.²⁸¹ Nos capítulos seguintes, procuraremos mostrar de que forma é que esse apoio se manifestou e que consequências directas teve no seio da Organização do Tratado do Atlântico Norte.

²⁸⁰ TELO, António José, *Ibidem*, pp. 367.

²⁸¹ Cf. TELO, António José, *Ibidem*, pp. 361/362.

3.1. O APOIO DA FRANÇA E A SAÍDA DA ESTRUTURA MILITAR DA NATO EM 1966

Neste capítulo, iremos sintetizar o apoio francês à política externa do Estado Novo e o impacto que causou a retirada francesa da estrutura militar da NATO, em 1966. Em poucas palavras, o apoio francês foi extensivo a todas as organizações internacionais em que Portugal era criticado pela sua política em África. As boas relações entre Paris e Lisboa permitiram que se desenvolvesse um espírito de cumplicidade que já vinha desde o final da década de cinquenta. Dividimos esta análise em duas partes: na primeira faremos um resumo das linhas mais importantes do apoio francês e na segunda analisaremos o impacto da retirada francesa e o modo como o Estado Novo lidou com a situação. Antes de mais, queremos deixar vincado que é erróneo dizer que a França saiu da NATO. A França não saiu da NATO, apenas retirou as suas tropas afectas aos planos de defesa da Europa da Aliança. Apesar desta retirada, a França continuou a fazer parte da organização política de defesa da Europa, embora fosse uma presença ausente, uma vez que as tropas francesas já não faziam parte do dispositivo militar. A situação francesa traduziu-se por um *estar não estando*.

Quando Charles de Gaulle subiu ao poder, em 1958, Portugal, não obstante as dúvidas iniciais de algumas forças do Estado Novo face à política francesa de descolonização, angariou um apoio de peso na Europa numa altura em que os «ventos de mudança» começavam a soprar em África. De Gaulle garante a Salazar que a “França nunca faria nada que pudesse prejudicar Portugal”, reafirmando a solidariedade existente entre o seu país e os portugueses. No seu trabalho sobre as relações luso-francesas durante a década de sessenta, Daniel Marcos apresenta duas razões para este apoio francês: a desconfiança e o descrédito que a ONU provocava ao presidente francês e o interesse da França num continente que considerava uma zona de influência histórica, aduzida à possibilidade de fazer frente à hegemonia americana na Europa.²⁸²

²⁸² MARCOS, Daniel, *Salazar e De Gaulle: a França e a Questão Colonial Portuguesa (1958-1968)*, Lisboa, Coleção Biblioteca Diplomática do MNE – Série D, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2007, pp. 65/66 e 70.

É um propósito egoísta e calculista que está na base do apoio francês a Portugal: De Gaulle queria autonomizar o poder do seu país em oposição à supremacia exercida pelos EUA na Europa e para tal usou Portugal como referência em África e posição geoestratégica na Europa no quadro da NATO. O apoio diplomático francês na NATO foi visível durante toda a década de sessenta. Esta união política entre De Gaulle e Salazar, ambos defensores de estratégias e objectivos muito próprios, prosseguiu *pari passu* durante os esforços diplomáticos portugueses para a defesa dos seus interesses em África.

O apoio explícito da França começou logo a sentir-se após o deflagrar dos conflitos em Angola, quando Portugal reclamava nas reuniões do Conselho solidariedade para com um aliado que estava a ser atacado no *seu território*. Dois exemplos do apoio tenaz francês às críticas dos aliados a Portugal. Vindo a lume na imprensa internacional que Portugal praticava um regime de opressão nas colónias, o representante francês na NATO, Jurgensen, dizia que “era absurdo pretender” tal coisa. Portugal praticava sim um regime de “integração multirracial”. Esta posição francesa era idêntica na ONU. Outro exemplo ocorre em Novembro de 1961. A verberação francesa no Conselho do Atlântico incidia na forma como a ONU estava a tratar o caso português, lembrando o delegado francês que a França “havia apoiado na ONU a argumentação portuguesa”, pois acreditava que, “nos termos actuais da Carta, não se podia obrigar Portugal a prestar informações sobre as suas províncias ultramarinas.”²⁸³ Além desta posição pública, os franceses não se deixavam levar pela argumentação americana no início dos conflitos em Angola, em 1961, quando procuraram convencer De Gaulle a pressionar Portugal para conceder a autodeterminação aos povos das colónias. Num relatório secreto, já citado, entregue a Salazar em Novembro de 1961, podemos ver que os americanos tinham tentado convencer De Gaulle a interceder junto do ditador português para este alterar a sua política colonial. O Governo francês não acedeu às “propostas americanas para tentar usar a sua influência junto de Portugal.” Chega mesmo a ser relatado que os “franceses se mostram indiferentes” perante a argumentação americana.²⁸⁴ Começava-se a alicerçar as fundações para o apoio que iria durar durante toda a década até à queda dos dois líderes.

²⁸³ Aerograma Ostensivo nº 2015, 16 de Novembro 1961, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 111.

²⁸⁴ Informação nº 1.605/61 – GU, Muito Secreto, AOS/CO/NE – 21 – 3, pasta 1, fl. 1.

Um dos apoios de renome que a França tinha na NATO era o General Norstad, que também apoiava a política colonial portuguesa. Ele era “mais alinhado ao ‘pilare’ europeu da NATO”, o que provocou “um desconforto inicial e subsequente irritação ao seu governo [administração Kennedy].” A França aproveita esta *fraqueza* da organização e explora-a o mais que pode, tentando reunir algum capital político a seu favor.²⁸⁵ Isto aconteceu porque sempre houve um confronto entre a organização política e a organização militar. Muitas vezes as opções políticas da NATO punham para segundo plano as concepções militares e isso aconteceu com o caso português em África, por exemplo. De Gaulle viu em Norstad o apoio necessário para a predominância do aspecto militar em detrimento do político. Para este General americano, “a geopolítica europeia tornou-se mais importante do que a geopolítica atlântica.”²⁸⁶

Uma das razões para De Gaulle cimentar a posição de afronta aos EUA no seio da NATO teve que ver com o aumento do contingente americano no Sudeste Asiático, numa fase crítica da escalada no Vietname. Para o Presidente francês, os EUA estavam a desguarnecer e a abandonar os aliados europeus, deixando-os à mercê dos soviéticos. É notório o aproveitamento político de De Gaulle nesta situação. Os americanos estavam apenas a tentar aguentar que os comunistas não tomassem o Vietname do Sul e, segundo eles, “uma das razões para ajudar o Vietname do Sul contra os comunistas era demonstrar a lealdade dos EUA para com os seus aliados.” Não havia razões para crer no abandono dos americanos da defesa da Europa. De Gaulle é que aproveitou para “clamar que a absorção de Washington na Ásia desviava a sua atenção [dos compromissos] na NATO.”²⁸⁷

Em 1964, Portugal e a França assinaram um “Acordo relativo ao Uso de Facilidades nos Açores”, ou simplesmente Acordo dos Açores. Este acordo advinha da necessidade de a França “ter uma base naquele arquipélago que lhe permitisse dispor de estações de observação fixa em terra” e para assegurar “uma autonomia dos meios navais e aéreos necessários para a realização de testes.”²⁸⁸ Este acordo esteve para ser firmado ao abrigo do

²⁸⁵ JORDAN, Robert S., “NATO as a Political Organization”, In PAPACOSMA, Victor S. *et al.* (Eds.), *NATO: After Fifty Years*, Delaware, Scholarly Resources Inc., 2001, pp. 89.

²⁸⁶ JORDAN, Robert S., *Idem.*

²⁸⁷ KAPLAN, Lawrence S., “The United States and NATO”, In PAPACOSMA, Victor S. *et al.* (Eds.), *Idem*, pp. 254.

²⁸⁸ MARCOS, Daniel, *Op. Cit.*, pp. 196.

Tratado do Atlântico Norte, mas à última da hora o governo português achou por bem não o fazer, para não comprometer totalmente a sua imagem na Aliança.

Portugal prezou e estimou sempre a aliança com a França durante os conflitos em África. As trocas comerciais constituíam uma das principais características da aliança entre os dois países durante esse período.²⁸⁹ Sempre que surgia algum mal-entendido, era prontamente corrigido por ambas as partes. Um episódio que demonstra bem esta afecção remonta a 1964. Em Leopoldville, tinha lugar o terceiro aniversário do GRAE (Governo Revolucionário de Angola no Exílio) e a diplomacia portuguesa foi avisada de que estas comemorações contavam com a presença do adido de imprensa do MNE francês, destacado no Consulado do Congo, Sr. Gadou. Portugal, pela voz do seu Embaixador em Paris, Marcelo Mathias, achou de mau tom que um representante francês se associasse às comemorações de um movimento que advogava a saída de Portugal de África. Isto podia pôr em cheque a honestidade do apoio francês à causa portuguesa. Estes protestos fizeram-se sentir no MNE francês e logo o governo de De Gaulle esclareceu o episódio: a presença do funcionário francês tinha ocorrido “por simples curiosidade e sem autorização do seu Embaixador.” Marcelo Mathias tranquilizava as Necessidades, reafirmando o apoio do Governo francês à política ultramarina portuguesa.²⁹⁰

O que importa salientar nesta aliança luso-francesa é a dedicação concedida por De Gaulle ao regime de Salazar. No que diz respeito à NATO, estes dois aliados convergiram na opinião de que algo tinha de ser feito para se alterar o quadro político e defensivo da organização numa fase importante da Guerra Fria.²⁹¹ França e Portugal estiveram sempre lado-a-lado nas reuniões do Conselho da NATO, reflectindo a aliança desenvolvida desde o final dos anos cinquenta. Até à queda de Salazar, a França foi indubitavelmente o grande apoio externo das demandas portuguesas em África. Mesmo quando De Gaulle retirou as suas tropas da estrutura militar da NATO, Portugal não deixou de apoiar a posição francesa, não obstante esse apoio ter sido ambíguo.

Num relatório entregue a Salazar, em 1966, o ditador toma conhecimento das duras críticas de De Gaulle ao comando militar da Aliança e à forma como aquela estava a lidar

²⁸⁹ Para uma ideia das compras militares feitas por Portugal a França na década de 1960 ver MARCOS, Daniel, *Op. Cit.*, pp. 104-117 e 161-195.

²⁹⁰ Telegrama n° 82, 27 de Março 1964, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 117.

²⁹¹ Vd. MARCOS, Daniel, *Op. Cit.*, pp. 99/100.

com a ameaça nuclear soviética. Duas hipóteses são aventadas para as objecções francesas à NATO: primeira, as ameaças que o mundo enfrentava, em especial a Europa, e que estiveram na génese do Pacto, em 1949, são de outra natureza. E segunda, os aliados deviam manter as suas obrigações militares do Pacto face à ameaça comum, mas “não são necessárias nem desejáveis a existência de uma força integrada e uma estrutura de comando.”²⁹² Dado que os países europeus recuperaram as suas economias, a autonomia na gestão dos seus meios de acção fora também recuperada, podendo por conseguinte assumir a condução política dos destinos da Europa. Ou seja, a França critica aqui sub-repticiamente a influência americana na Europa, reclamando para si e para os países europeus o papel de timoneiros da política de segurança e defesa da Europa. A segunda objecção é também uma crítica dirigida aos americanos pelo seu poder na condução dos destinos da Aliança.

O endurecimento militar no Vietname veio a revelar as fragilidades da Aliança num momento crítico. Quem aproveita isso para reclamar um maior poder na Europa é De Gaulle que queria ver transferido o comando das bases americanas em França para os franceses. Foram três os argumentos utilizados pelo presidente francês para justificar essa pretensão:

– com o interesse no Sudeste Asiático, os EUA descuravam os aliados europeus e desta forma era “pouco verosímil que os Estados Unidos arriscassem a sua própria sobrevivência para sustar um ataque na Europa.” Caberia à França e aos restantes parceiros europeus, segundo De Gaulle, organizarem-se e prevenirem-se para esta eventualidade.

– o verdadeiro *busilis* não era a supremacia comunista no Sudeste Asiático, mas sim a defesa dos territórios europeus e impedir a infiltração comunista nos outrora territórios europeus em África. Esta decisão era vital, caso os parceiros não quisessem “entrar numa guerra que não era do seu interesse nem da sua própria grei.” Este ponto é fundamental e justificativo do apoio português.

– e por último, havendo um impasse nuclear nas relações este-oeste, os franceses acreditavam que a estrutura militar da NATO “não era mais do que um meio de subordinação.” Para De Gaulle, este era “o método pelo qual os Estados Unidos mantinham

²⁹² AOS/CO/NE – 17 – 2, Pasta 27.

o seu domínio no seio da NATO.”²⁹³ Este último argumento revelava o chauvinismo que sempre caracterizou a França nas relações internacionais.

Quando a 12 de Março de 1966 o presidente francês comunica aos restantes parceiros que a França se retirava da estrutura militar da NATO, embora se mantivesse como membro da aliança política, “estremece[u] o mundo ocidental”²⁹⁴, nas palavras de Franco Nogueira. À primeira vista, e fazendo fé no comentário do ministro português, Portugal vê na decisão francesa uma consequência inevitável da evolução política da Aliança ao longo da década de 1960. O ministro português questionava mesmo se “a profunda crise actual da NATO resultava da atitude da França ou se esta, por seu turno, era simples consequência ou reflexo de uma crise que se arrastava e se agrava há muito.”²⁹⁵ Segundo a justificação apresentada em Lisboa pelo Embaixador francês, François de Rose, a saída da França da estrutura militar da NATO deveu-se ao “conflito entre a integração e os acordos bilaterais.” Para uma maior movimentação política, De Gaulle “abria caminho” ao estabelecimento “de acordos bilaterais que pudessem manter a eficácia da segurança europeia.”²⁹⁶ Ou seja, o General não queria estar condicionado aos ditames americanos para a defesa europeia e assumia desta forma a condução política da defesa da Europa.

Na reunião subsequente à decisão francesa, realizada em Paris no dia 18 de Março, mas sem a presença de representantes franceses, o Reino Unido procurou “impedir” que a França ficasse com “um pé dentro e outro fora”, submetendo um projecto de declaração comum, segundo o qual se afirmava o carácter indissociável do Tratado e da estrutura militar. Pode ler-se na nota conjunta dos catorze países que “o Tratado do Atlântico Norte e a organização que dele depende são equivalentes, essenciais à segurança dos nossos países” e que “nenhum sistema de acordos pode substituí-lo”.²⁹⁷ Nessa reunião foi pedido ainda que fossem envidados todos os esforços para manter a França numa posição de direito na Aliança, não obstante a dificuldade política da decisão francesa.

Na óptica portuguesa, esta atitude francesa serviu para os britânicos mostrarem o seu antigaulismo e para os alemães exigirem contrapartidas da Aliança, uma vez que a retirada

²⁹³ AOS/CO/NE – 17 – 2, Pasta 27, fl. 626.

²⁹⁴ NOGUEIRA, Franco, *Salazar. Vol. VI. O Último Combate (1965-1970)*, Porto, Livraria Civilização, 1985, pp. 129.

²⁹⁵ NOGUEIRA, Franco, *Política Externa Portuguesa 1965-67*, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, 1968, pp. 65.

²⁹⁶ MARCOS, Daniel, *Op. Cit.*, pp. 223.

²⁹⁷ AOS/CO/NE – 17 – 2, Pasta 27, fl. 627.

das tropas francesas do território alemão prejudicava directamente os planos de defesa da RFA. Para Portugal, esta situação é deveras complexa e constrangedora devido às boas relações políticas com Paris e Bona. Como resolver este imbróglio? A solução recairia na “necessidade de não ser criada uma situação que tornasse impossíveis quaisquer conversas e negociações destinadas a assegurar a cooperação da França.”²⁹⁸ Por outras palavras, Portugal não queria que a França abandonasse a RFA e propunha que fosse obrigatório a celebração de um pacto bilateral que assegurasse a colaboração das tropas francesas na defesa da RFA.²⁹⁹ A porta não devia fechar-se à França e os aliados deviam mostrar-se solícitos para não isolar a França na Europa. Ora, esta perspectiva estava eivada de cumplicidade e amizade por um país que desde o primeiro momento apoiou Portugal em África e nos *fora* internacionais. Caso este quadro de soluções não se concretizasse no âmbito da Aliança, então Portugal advogava a revisão do Tratado em 1969 para salvaguardar futuras situações que pudessem pôr em causa a unidade do Ocidente. Diz o Governo português que já “apresentou em Paris várias propostas e emendas ao texto original” e não obteve qualquer resposta positiva.³⁰⁰ Reconhecia-se deste modo e mais uma vez o falhanço do multilateralismo da Aliança relativamente a problemas individuais dos aliados.

Em Junho de 1966, os catorze aliados voltam a debater o problema da França e nesse encontro realizado em Bruxelas fica decidido a transferência da sede da NATO para a Bélgica, onde ainda hoje se encontra. Para os britânicos e americanos não fazia sentido a França integrar o quadro político da Aliança sem estar integrado no sistema de defesa militar. A esta observação contrapuseram-se Portugal, Canadá, Itália e os países escandinavos. Franco Nogueira confrontou mesmo os restantes aliados com a actual crise da Aliança, dizendo que esta é “uma consequência natural da crise política” existente na NATO e que “se traduz na ausência de solidariedade revelada entre os aliados em quase todos os problemas” fora do âmbito do Tratado.³⁰¹ O ministro vai depois propor que a Aliança faça um “exame de consciência” e que, sem embargo do apoio político integral à

²⁹⁸ Declaração do Governo Português, 19 de Março 1966, AHD-MNE, Arquivo Embaixada em Washington, Processo 15,40, Maço 373.

²⁹⁹ Cf. NOGUEIRA, Franco, *Op. Cit.*, Vol. VI, pp. 129.

³⁰⁰ Idem, 19 de Março 1966, AHD-MNE, Arquivo Embaixada em Washington, Processo 15,40, Maço 373.

³⁰¹ Ofício do MNE, PA/3/66, 18 de Julho 1966, AHD-MNE, Arquivo Embaixada em Washington, Processo 15,40, Maço 373.

política individual de cada aliado, “dê a sensação de que os perigos que correm [os aliados por pertencerem à NATO] sejam pelo menos compensados ou atenuados pelas vantagens que usufruem.”³⁰²

Uma consequência directa para benefício português da retirada da França da estrutura militar da NATO foi a instalação do IBERLANT (*Iberian Atlantic Command* ou Comando Ibérico do Atlântico), em Lisboa. Quando, em 1958, a NATO decidiu criar um novo comando para o Atlântico e Mar Mediterrâneo, a França e o Reino Unido disputaram entre si a sede e a chefia deste comando naval. Como não se chegou a um acordo, a criação do IBERLANT ficou adiada e passados oito anos a solução de compromisso passou pela entrega do novo comando a um Almirante americano, Edwin S. Miller. Era mais uma ferroadada da Aliança na ambição de De Gaulle. Os franceses tomaram esta decisão como uma afronta ao prestígio militar das suas forças. Portugal beneficiou directamente da saída da França da estrutura militar da NATO, que se consumou com a retirada das forças militares francesas da RFA, em 1 de Julho de 1966, dando De Gaulle um prazo até 1 de Abril de 1967 para as forças americanas e canadianas se retirarem do território francês. O comando do IBERLANT foi colocado em Lisboa³⁰³ devido à sua posição geográfica e por via de considerações políticas relativas às tensões no Norte de África e Mar Mediterrâneo. Este constituiu sem dúvida o maior endosso político dado a Portugal desde o início das guerras coloniais pela NATO.

Nas cúpulas do poder político português não houve, em suma, uma adopção total dos pontos de vista do Presidente francês, não obstante as críticas à evolução do comando político de Aliança. Por esta altura, a administração Johnson mostrava-se benevolente para com o esforço português em África e isso travava qualquer crítica aos americanos. Portugal adoptou antes um discurso conciliador em consequência da retirada da França da estrutura militar ao Pacto. Por um lado, Salazar não queria que se fechassem as portas políticas aos franceses quanto à delineação das políticas de defesa da Aliança e, por outro lado, não queria sujeitar o apoio técnico e militar americano, que tanto apreciava, a uma discórdia de De Gaulle, reconhecendo desta forma a importância dos EUA na defesa da Europa. Esta ambiguidade esteve presente no apoio prestado à França dentro da NATO.

³⁰² NOGUEIRA, Franco, *Ibidem*, pp. 65.

³⁰³ O Comando ficou instalado em S. Pedro de Penaferrim, no concelho de Sintra, e foi inaugurado em Fevereiro de 1967.

3.2. O APOIO DA RFA

A República Federal da Alemanha (RFA) foi a par da França um apoio importante de Portugal durante a década de sessenta, logo após o início dos conflitos armados em África. As próximas linhas constituem uma síntese do fundamento desse apoio manifestado no período em análise. Ao contrário de De Gaulle, os dirigentes alemães não foram tão assertivos e taxativos no apoio à política colonial portuguesa em África. Pelo menos, publicamente. Para tal, em muito contribuía a situação peculiar internacional da RFA. Vamos ver que, por um lado, os alemães não descuraram a hipótese de estabelecer boas relações comerciais com um parceiro que era isolado e condenado pela comunidade internacional, nem se abstiveram por outro em estreitar laços ao nível da Defesa, como prova a assinatura no final do ano de 1960 do acordo que oficializava a utilização da Base Aérea nº 11 (Base de Beja) pelas Forças Armadas alemãs. Este acordo revelava o bom relacionamento dos dois países e constituiu o primeiro degrau no apoio da RFA a Portugal no início da década.

A RFA, enquanto aliado atlântico, nunca mostrou um apoio fervoroso à política externa de Portugal nos Conselhos da NATO, ao contrário da França. A actuação alemã pautava-se mesmo pela neutralidade quando em causa estavam as críticas à política colonial de Salazar. Face às invectivas dos parceiros no Conselho, os representantes alemães fizeram sempre de fiel de balança, uma vez que tinham a consciência de que Portugal era um aliado demasiado valioso para se enxovalhar diplomaticamente. O representante alemão, von Plenke, argumentava numa reunião do Conselho que as divergências existentes entre os parceiros atlânticos não se deviam mostrar publicamente para não beneficiar os adversários. Declarava mesmo que o seu país “nada faria para criticar publicamente Portugal”, atitude que se prolongaria por toda a década de sessenta.³⁰⁴ Esta posição traduzia-se no entendimento que os dirigentes alemães tinham da Aliança: Portugal era um parceiro com um trunfo fundamental (Base dos Açores) e que não devia ser encostado à

³⁰⁴ Para uma melhor compreensão das relações luso-alemãs durante a década de sessenta vd. FONSECA, Ana Mónica, *A Força das Armas: o Apoio da República Federal da Alemanha ao Estado Novo (1958-1968)*, Lisboa, Coleção Biblioteca Diplomática do MNE – Série D, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2007, pp. 114.

parede por todos os aliados. Os alemães deixavam esse papel aos nórdicos e aos americanos, na fase Kennedy. O apoio económico a Lisboa devia ser entendido, justificavam os alemães, como um meio apropriado para evitar o afastamento de Portugal da Aliança.

O apoio da RFA ao Estado Novo foi assim um apoio envergonhado e paradoxal. Em 1961, numa nota do *Auswärtiges Amt* (Ministério dos Negócios Estrangeiros alemão) sobre a política ultramarina portuguesa é dito que a RFA “devia evitar tudo o que possa ser visto pelos estados afro-asiáticos como um apoio à política colonial portuguesa” e concomitantemente esforçar-se para que em Portugal não haja a impressão de que “a sua aliança está em risco.”³⁰⁵ Dizemos que era um apoio envergonhado, pois a RFA manteve-se distante, no que à política africana do Estado Novo dizia respeito, pois considerava arriscado e perigoso um envolvimento do Ocidente em África numa altura em que começavam a despontar novos países africanos, antigas colónias europeias. Portanto, o apoio económico e militar devia restringir-se apenas à Metrópole e nenhum auxílio financeiro devia ser directamente prestado às províncias ultramarinas portuguesas.³⁰⁶ Era paradoxal, já que todo o apoio recebido por Portugal era canalizado para a defesa das colónias. Se a RFA não queria apoiar Portugal na defesa de África, acabou involuntariamente por fazê-lo.

Dado que a NATO, em especial os EUA e o Reino Unido, proibiu a utilização fora do âmbito do Tratado do armamento afecto à Aliança, Salazar procurou colmatar esta lacuna com os acordos bilaterais. A RFA foi um parceiro privilegiado, pois permitiu que Portugal fizesse a guerra em África com a arma que se tornaria um símbolo das lutas: a G3, de origem alemã. Os americanos procuraram, sem sucesso, dissuadir os alemães de fornecer armas para a África portuguesa.³⁰⁷

Logo após o início dos conflitos armados em Angola, poucas foram as manifestações públicas de apoio à política colonial portuguesa. Uma das excepções foi protagonizada por Richard Jaeger, Presidente da Associação do Atlântico Norte da RFA, que afirmou serem “injustas as acusações e relatos sobre a situação em Angola” de que Portugal era vítima. Dizia mesmo que na província reinava a paz e a ordem estabelecida pelos portugueses. Mas

³⁰⁵ FONSECA, Ana Mónica, *Ibidem*, pp. 189.

³⁰⁶ Cf. FONSECA, Ana Mónica, *Idem*, pp. 94.

³⁰⁷ Cf. FONSECA, Ana Mónica, *Idem*, pp. 140.

a RFA nem sempre afinou pelo mesmo diapasão. Quando começaram a aparecer notícias de que Portugal estava a usar aviões militares de origem de alemã na defesa das colónias, o MNE alemão protestou junto do Embaixador português em Bona, exigindo uma garantia “da utilização exclusiva dos aviões na Metrópole ou mesmo na área da NATO.” O Governo português recusou tal pedido com a justificação de que utilizaria ao longo da década: Portugal estava a defender interesses do Ocidente em África.³⁰⁸ No seu trabalho sobre as relações luso-alemãs, Ana Mónica Fonseca apresenta os dois vértices da actuação diplomática alemã: por um lado, a RFA esforçava-se por angariar apoios à sua pretensão de os novos países africanos não reconhecerem a República Democrática Alemã (RDA), ou a “Zona de Ocupação Soviética”, como era designada por Bona, e isso implicava não ferir as susceptibilidades desses novos países com o apoio dado à política colonial de Salazar. Daí o receio que houvesse receio que havia em se poder colar o apoio alemão à luta tenaz dos portugueses em África. Por outro, os dirigentes alemães tinham a convicção de que a defesa da Europa sem a retaguarda portuguesa a ocidente era inviável e, por conseguinte, tentavam aligeirar o tom das críticas dos aliados à política externa portuguesa. Nos Conselhos do Atlântico, o representante alemão nunca se mostrou hostil a Portugal, sendo a sua acção bastante discreta e inócua.

Até à destituição de Konrad Adenauer, em 1963, o apoio germânico à Metrópole elucida bem a boa relação existente entre dois países europeus que procuravam impor a sua política ao nível externo. O Chanceler, Ludwig Erhard, antigo ministro das Finanças que substituiu Adenauer na Chancelaria, prosseguiu a orientação seguida e não abrandou o apoio prestado a Salazar. Continuava apenas a ressaltar que este apoio não era extensivo às colónias.

Em 1963, a utilização efectiva da Base de Beja por pessoal alemão é tornada pública. Salazar consegue que os alemães custeiem as infra-estruturas da Base e garante o direito de propriedade para o Estado português das mesmas no fim do prazo da utilização. Ou seja, a RFA prestava um serviço gratuito ao Estado, garantindo ao mesmo tempo uma base estratégica para a sua Força Aérea. Além do contacto com novas técnicas, a especialização da mão-de-obra cabia aos técnicos alemães. Portugal ficou portanto a ganhar duplamente com este acordo.

³⁰⁸ FONSECA, Ana Mónica, *Idem*, pp. 164.

Após a chegada ao poder do Chanceler Kiesinger, em 1966, as relações luso-alemãs arrefeceram e a prova disso foi a redução do apoio militar e económico a Lisboa. O corte das despesas militares alemãs reflectiu-se no apoio a Portugal. A política externa federal, com Willy Brandt no MNE alemão, começava a orientar-se para Leste. A *Ostpolitik* não foi bem vista pelo Estado Novo e o período de arrefecimento das relações coincidiu com a mudança da orientação da política externa alemã. Por outro lado, a RFA continuava a ser criticada por alguns países africanos pelo apoio militar e económico prestado a Portugal e isso prejudicava a política de ajuda que os países da NATO procuravam empreender naquele continente. Esse decréscimo foi também anunciado na NATO. Numa reunião do “Atlantic Policy Advisory Group”, realizada em Bergen (Noruega), em Abril de 1968, o representante da Alemanha disse que “todos os países africanos eram unânimes em condenar o apoio dado pelo seu país e por outros membros da NATO a Portugal em África.”³⁰⁹ Este *mea culpa* evidenciava o envolvimento indirecto dos alemães no apoio a Portugal na defesa das colónias. Em suma, a chegada ao poder da *Grosse Koalition* (Grande Coligação), a coligação entre a CDU e o SPD, de Kiesinger e Brandt, em finais de 1966, leva a um ajuste da orientação da política externa teutónica no que ao apoio a Portugal diz respeito. O testemunho do representante alemão na NATO confirma essa mudança de política já no ocaso do governo de Salazar.

O Presidente do Conselho conseguiu no entanto aquilo que procurou desde o início: o apoio da RFA para a Guerra em África sem comprometer publicamente o país na cena internacional. Enquanto fosse conveniente apoiar Portugal com a venda de armamento e acordos comerciais, os alemães iam aguentando as críticas internacionais, cimentando ao mesmo tempo o seu poder em ascensão na Europa. A relação luso-alemã conjugou-se e traduziu-se numa lógica de concretização dos desígnios nacionais de cada país.

³⁰⁹ AHD-MNE, PEA, Processo 331,202, Maço 458.

4. O APAZIGUAMENTO DA PRESSÃO NA NATO (1964-1968)

O ano de 1964 marca o início de uma nova era nas relações luso-americanas. Johnson não é Kennedy e a política externa norte-americana é orientada em vista do confronto bipolar ao nível global. África deixa de ser uma preocupação quando o Vietname assume o papel principal nas cogitações da novel administração. Portugal beneficia deste facto e a pressão sobre a política colonial de Salazar vai diminuindo progressivamente. Na NATO, Portugal é remetido para segundo plano pelos americanos.

4.1. A ADMINISTRAÇÃO JOHNSON E O SUAUIZAR DE POSIÇÕES

O apaziguamento da pressão americana à política colonial de Salazar acontece durante a administração Johnson. A principal causa foi indubitavelmente o maior envolvimento militar e político dos EUA no Vietname. Portugal via nesse facto uma excelente oportunidade para fazer vingar o seu argumento de que era preciso combater o comunismo internacional em toda a extensão do globo. Durante os quatro anos da administração de Lyndon Johnson (1964-68) – não incluindo aqui o período subsequente à morte de Kennedy, em Novembro de 1963 – não houve grandes diligências diplomáticas, se compararmos com aquelas que se registaram durante a administração Kennedy, para inflectir o rumo da política externa portuguesa no que toca a África. A única tentativa digna desse nome foi o “Plano Anderson”, apresentado em 1965, pelo Embaixador americano em Lisboa, George Anderson, a Salazar. Antes dessa tentativa falhada, é importante relevar um relatório lavrado da Embaixada em Lisboa que exprimia a preocupação em não insistir na orientação política até então seguida.

Nesse relatório, enviado para Washington em Julho de 1964 por Frank Devine, ainda antes da novel administração ser sufragada pelo povo americano em Novembro do mesmo ano, é salientado o bom ambiente e conseqüente importância diplomática das relações bilaterais de Portugal com a França e RFA, que ajudavam Salazar a prosseguir com o seu

rumo político em África. Ante este cenário, os EUA deviam rever os seus propósitos para com a política externa portuguesa sob pena de a análise feita pelo Departamento de Estado em 1961, aquando da entrada em funções de Kennedy, não coincidir com o contexto actual. Isto é, os EUA não deviam insistir na necessidade de alterações políticas no Ultramar, pois os portugueses estavam a aguentar-se com relativo sucesso devido ao apoio de dois importantes países europeus e aliados na NATO. Como conclusão, o secretário escrevia que “parece haver pouco a ganhar e algo a perder em pressionar muito insistentemente com uma linha de análise que os portugueses não estão preparados para acreditar ou aceitar.”³¹⁰ É esta chamada de atenção que subjaz na actuação diplomática de Johnson. Não valia a pena, portanto, insistir na alteração do quadro político da política colonial de Salazar.

Não obstante, os americanos continuavam em Washington a pressionar diplomaticamente Portugal. Num encontro em Abril de 1964, entre o Embaixador Vasco Garin, que entretanto substituíra Pedro Theotónio Pereira na Embaixada em Washington, e William Tyler, Secretário de Estado para os Assuntos Europeus, esclareceu-se a posição americana face ao Ultramar português. “Afirmou [Tyler], por duas ou três vezes, que os EUA não desejavam a nossa saída imediata de África”, reportou Vasco Garin para as Necessidades. Para o americano, o futuro do Ultramar “deveria ser decidido pelas populações e só por estas.” O Embaixador português replica que o papel de Portugal era fomentar “o desenvolvimento das populações em todos os campos incluindo o político.” Continuavam a esgrimir-se os mesmos argumentos, um autêntico diálogo de surdos, e as posições mantinham-se inalteradas, ou seja, vigorava o choque de posições assumidas após a entrada da administração Kennedy em funções. De um lado, tínhamos os americanos a pugnar pela concessão da autodeterminação aos africanos das colónias, do outro a intransigência de Portugal em manter o *status quo* do território. Garin comunicava que “o *State Department* não parece ter evoluído nas suas posições, pelo menos no campo do princípio.”³¹¹

Era verdade este facto. Os EUA não abandonavam o mesmo princípio. É com base nesta asserção e confiante no sucesso da sua aplicação por Salazar que chega a Lisboa o Embaixador George Anderson. Anderson não era um diplomata de carreira, talvez por isso

³¹⁰ Relatório de Frank Devine citado em RODRIGUES, Luís Nuno, *Op. Cit.*, pp. 307-309.

³¹¹ Aerograma da Embaixada de Washington, 4 de Abril 1964, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 113.

tenha chegado a Lisboa com uma certa dose de idealismo face às diferentes concepções políticas dos dois países. O “Plano Anderson”, na sua primeira fase eivada de idealismo, propunha que Portugal aceitasse a autodeterminação das suas colónias num prazo de dez anos e em contrapartida os EUA e os restantes países da NATO garantiriam o fim das hostilidades nacionalistas em África, para além da concessão de benefícios económicos. Para o Departamento de Estado, este plano era bastante ambicioso e irrealista. Para tornar o plano exequível, foram feitas algumas modificações: o prazo seria reduzido para oito anos e os EUA, juntamente com os aliados da NATO, não dariam “garantias políticas” mas comprometiam-se a “encorajar os países africanos a aceitarem e a cumprirem o plano.”³¹² Como se irá ver mais adiante, poucas eram as esperanças do Departamento de Estado em ver Portugal aceitar esta proposta americana. Anderson também começa a perceber que o ambiente que se vivia em Portugal, por via da intransigente defesa do Império e o impacto psicológico dessa defesa nos portugueses, era um grande obstáculo para os intentos americanos.

Enleado nas malhas diplomáticas, Anderson cedo se deixou cativar pela verve dos portugueses relativamente a África e para isso em muito contribuiu o convite endereçado pelo governo português ao Embaixador americano no início do ano de 1964 para visitar as colónias em África. No seu regresso, Anderson trazia uma perspectiva completamente diferente dos problemas coloniais portugueses e isso mesmo é comunicado para Washington. O Embaixador elogiava o papel dos portugueses em África e receava que sem essa acção condutora o futuro imediato das colónias seria o regresso ao tribalismo e ao caos, não deixando de criticar a política seguida nos últimos anos pela administração Kennedy. Fez mesmo a ressalva de haver países na ONU que se recusavam a vender armas a Portugal, não se coibindo de as venderem aos nacionalistas angolanos. Havia aqui nesta comunicação um ponto ganho pelo governo português, uma vez que conseguiu inverter a tendência de se criticar Portugal sem se reclamar da diferença de tratamento dada aos nacionalistas africanos.

Como se verá mais adiante neste trabalho, o envolvimento dos EUA no Vietname beneficiou o apaziguamento, já que a argumentação diplomática para reclamar apoio, mormente na NATO, à intervenção no Sudeste Asiático, assentou nos mesmos parâmetros

³¹² RODRIGUES, Luís Nuno, *Op. Cit.*, pp. 309.

que os portugueses utilizaram aquando do início das insurreições em Angola. Por exemplo, numa cimeira da NATO, em Maio de 1965, Dean Rusk criticou “com aspereza a falta de solidariedade global dos membros da Aliança que enfraquece esta perante a ameaça global dos membros da Aliança.”³¹³ Ou seja, os americanos utilizavam o argumento da solidariedade dos aliados para reclamar apoio numa altura em que, segundo eles, defendiam os interesses do mundo livre no Sudeste Asiático. A Aliança ouvia pela segunda vez e num espaço de quatro anos a mesma argumentação. Ao contrário do que aconteceu com Portugal, a França e a RFA não se mostraram muito entusiasmados com esta incursão americana no Sudeste Asiático. A atitude reprobatória da França, aduzida a outros motivos, culminou mais tarde na saída da estrutura militar da NATO por parte de De Gaulle.³¹⁴

Sensivelmente na mesma altura, em Junho de 1965, Franco Nogueira é recebido em Washington pelas altas cúpulas do poder político americano, Dean Rusk e George Ball à cabeça. A conversa entre os representantes políticos versou naturalmente o Vietname e a luta que os americanos empreendiam na Ásia em defesa do mundo livre, bem como o momento que a NATO estava a viver por via dos choques de posições dos aliados face à política colonial de Portugal e ao impacto internacional da política americana no continente asiático. Olhando para a Aliança, o quadro reflectia dois países que enfrentavam uma maioria hostil no que tocava ao rumo das suas políticas externas.

Quando o tema passou a ser a política colonial portuguesa e o impacto que ainda tinha no seio da Aliança, Franco Nogueira reiterou mais uma vez que era “inadmissível que os países membros se sentissem livres de condenar ou hostilizar a política de outros”. O menos que um aliado podia esperar era a abstenção ou a neutralidade nas críticas públicas desses aliados. Ante esta asserção, “Rusk não fez comentários”. De seguida inquiriu Nogueira acerca da renovação dos acordos dos Açores e da instalação do Loran-C (sistema triangular de detecção electrónica de actividades subaquáticas) no arquipélago. Replicou o ministro com a justificação de que o assunto se “encontrava em estudo”, ressaltando a incompreensão que o povo português manifestaria perante o auxílio aos EUA, numa altura em que as verberações internacionais ainda não tinham acalmado. Recorde-se que Portugal mantinha em suspenso a renovação dos Acordos dos Açores, cuja utilização efectiva

³¹³ NOGUEIRA, Franco, *Op. Cit.*, Vol. VI, pp. 42.

³¹⁴ Este assunto será mais desenvolvido no capítulo dedicado ao apoio da França a Portugal.

findara em finais de 1962. Outro dos entraves era também a actual política da administração face à questão colonial portuguesa. O momento era inoportuno e o ministro lamentava que um aliado pedisse a um país que sacrificasse a sua política por aqueles que o hostilizavam. Este comentário atingia directamente os EUA que dispararam de seguida: por que é que Portugal não saía da NATO, se sentia tão acochado pelos seus aliados? Respondeu Nogueira que “o Governo português tem o sentido das responsabilidades.”³¹⁵

Este encontro diplomático mostra bem que os EUA sentiam que a sua argumentação actual coincidia com aquela que os portugueses utilizaram no início das revoltas em África, em 1961. Nogueira percebe-o e continua a exigir e a reclamar dos americanos a solidariedade que então Portugal não tivera. Dean Acheson, que anteriormente intercedera a favor de Portugal junto de Kennedy, fazia agora o mesmo junto de Johnson. Franco Nogueira relata um encontro ocorrido entre o antigo Secretário de Estado e Lyndon Johnson, no Verão de 1965, no qual Acheson “sustentava a necessidade de os Estados Unidos apoiarem Portugal em África, sem cuidarem das reacções do *terceiro mundo*.” A este pedido o presidente respondeu com silêncio e evasão, centrando-se apenas na questão do Vietname e do Sudeste Asiático.³¹⁶ Por outras palavras, Johnson mostrou-se sempre evasivo no que toca aos assuntos africanos de Portugal. Esta era uma maneira subtil de Nogueira mostrar que a administração Johnson tinha mais coisas com que se preocupar, nomeadamente a questão do Vietname, em detrimento das questões das colónias portuguesas.

Sem embargo destas circunstâncias, o Plano Anderson seria entregue a Salazar em Setembro de 1965. Por esta altura já o fulgor inicial do Embaixador americano se tinha esbatido e não havia grandes esperanças no lado americano quanto à aceitação do plano pelo Presidente do Conselho. De acordo com as palavras de Franco Nogueira, a resposta dada ao Embaixador é que “tudo vai ser ponderado”; “e o assunto morre[u] assim.”³¹⁷ Na óptica do governo português, este plano mostrava-se inexequível uma vez que o seu princípio de acção – a concessão da autodeterminação aos povos das colónias – ia de encontro à filosofia do Estado Novo. Mesmo que hipoteticamente se concedesse a

³¹⁵ NOGUEIRA, Franco, *Diálogos Interditos. A Política Externa Portuguesa e a Guerra de África*, Vol. II, Braga, Intervenção, 1979, pp. 100.

³¹⁶ NOGUEIRA, Franco, *Op. Cit.*, Vol. VI, pp. 56.

³¹⁷ NOGUEIRA, Franco, *Idem*, pp. 73/105.

autodeterminação ao povo de Angola, a percepção de que os “acontecimentos rapidamente ficariam fora de controlo” reinava nas hostes salazaristas. Os americanos logo depreendem que, “num futuro imediato, nenhuma probabilidade de mudança” existia “na atitude e determinação do Governo português” relativamente às colónias africanas. Perante este cenário, o Embaixador Anderson recomendava que os EUA não forçassem a imposição e optassem por ser “tão liberais quanto possível na autorização de licenças de exportação para equipamento militar destinado a Portugal, à excepção de armas letais e aviões de guerra.”³¹⁸ Ou seja, Portugal conseguia dar a volta à argumentação inicial do Embaixador, numa jogada diplomática digna de registo (com o convite para visitar *in loco* as colónias), sendo este *a posteriori* um defensor da política colonial de Salazar. Esta ideia é sintetizada pelo historiador americano David Dickson: “a entrega de armamento continuava a aumentar e a política da administração [Johnson] começou a girar em torno da aceitação da persistente influência política dos portugueses.”³¹⁹

Não se pense contudo que o facto de Anderson ter virado a agulha foi o motivo da sua substituição na Embaixada. A razão teve que ver com a resignação e aceitação que reinava na administração Johnson e a fraca prospectiva emanada da Embaixada americana em Lisboa relativamente à viragem da política externa portuguesa. Nesse aspecto, Johnson chegou à conclusão de que a questão colonial portuguesa não valia o esforço diplomático, preferindo direccionar aquele para o problema crescente do Vietname.

À semelhança da atitude de Portugal, também os EUA repetiam os argumentos para a defesa da sua política externa, com especial incidência na questão do Vietname, e nada traziam de novo às reuniões do Conselho do Atlântico Norte. Podemos verificar este ponto nas comunicações enviadas da NATO pelo Embaixador Vasco da Cunha. Por exemplo, em Setembro de 1965, o representante português relata que Harlan Cleveland, que entretanto fora nomeado Embaixador na NATO por Johnson e aí ficaria até ao final do mandato presidencial, “fez uma curta exposição sobre o Vietname em que nada acrescentou ao que ele próprio e outros oradores norte-americanos têm dito no Conselho sobre a matéria.”³²⁰

³¹⁸ RODRIGUES, Luís Nuno, *Op. Cit.*, pp. 310.

³¹⁹ DICKSON, David A., “US Foreign Policy Towards Southern and Central Africa: The Kennedy and Johnson Years”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. XXIII, nº 2, Spring 1993, Center for the Study of the Presidency, pp. 308.

³²⁰ Telegrama nº 1953, 23 de Setembro 1965, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1000, Maço 76.

A movimentação diplomática portuguesa na NATO junto do novo Embaixador americano não se fez esperar. Num encontro com Cleveland, que fora referenciado como sendo uma “pessoa muito fria e pouco faladora”, Vasco da Cunha reiterava mais uma vez a posição portuguesa: continuavam as queixas relativamente à actuação da ONU e ao seu Secretário-Geral, U Thant, “que repetidamente se negara visitar os territórios de África.”³²¹ O americano não fez qualquer comentário. Imperava a atitude de “orelhas moucas” que desde o início da década de sessenta caracterizou a relação luso-americana, mas desta vez com a agravante de haver uma sintonia na argumentação utilizada no Conselho para defender uma política externa que muitos aliados condenavam. Quer Portugal, quer os EUA, hasteavam a bandeira da luta contra o comunismo internacional para furar consensos na organização.

No final do ano de 1965, os americanos informam o Conselho da suspensão dos bombardeamentos no Vietname do Norte “em virtude de opiniões que lhe têm sido manifestadas por amigos, por indiferentes e por inimigos, de que os bombardeamentos estavam prejudicando os esforços empreendidos de vários lados para se poder chegar a uma solução.” Este anúncio vinha na sequência de diligências feitas junto da Santa Sé e de Charles De Gaulle, sobretudo, para um apoio público à política americana no sudeste asiático. O abrandamento na prossecução do combate ao comunismo não se deveu à oposição internacional, mas sim à expectativa americana da reacção de Ho Chi Min em recuar e retirar as tropas do Vietname do Sul. Isto mesmo foi especulado pelos representantes na NATO. Vasco da Cunha transmite para Lisboa a incerteza de uma “*escalation* [da guerra] na hipótese de Hanói tornar as negociações impossíveis.” A questão não se resumia apenas ao Vietname. Também o Camboja era alvo de atenções, uma vez que os EUA não desejavam “estender a guerra até àquele país e por isso insistiam em que a fronteira [com o Vietname] fosse guardada por forças cambojanas ou internacionais” por forma a impedir a infiltração e auxílio aos vietcongues. Em última nota do telegrama, o Embaixador português escreve que os americanos se mostravam dispostos a negociar com Hanói. Porém, era “Hanói que não dava mostras de as desejar.”³²²

³²¹ Telegrama n° 156, 28 de Setembro 1965, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1000, Maço 76.

³²² Telegrama n° 179, 31 de Dezembro 1965, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1000, Maço 76.

Analisando esta informação transmitida para Lisboa, não é possível deixar de reparar numa certa ambiguidade no alcance da mesma. Os americanos queriam negociar com os vietnamitas, apesar das posições ideológicas antagónicas, pois o que estava em causa era a discussão de uma posição favorável aos EUA num continente asiático cada vez mais hostil aos seus interesses. Isto queria dizer que havia abertura e interesse em negociar e chegar a um consenso. Por outro lado, era dito que o fracasso das negociações advinha da irreduzibilidade do parceiro asiático. Ora, Portugal nunca mostrou interesse efectivo em negociar a sua posição com os nacionalistas africanos e era irreduzível na sua atitude. Sub-repticiamente, existe um juízo de valor de Vasco da Cunha na afirmação supramencionada que intrinca directamente na orientação dada à política colonial portuguesa. Será que podemos ver aqui algum desconforto diplomático português face à atitude de Salazar em se manter irreduzível quando os americanos procuravam justificar a sua acção militar com a inexistência da vontade da outra parte em negociar, dando assim um pretexto para a angariação de apoios públicos internacionais, mormente da NATO? Por muito pequeno que seja o indício, a verdade é que Vasco da Cunha reconhecia a estratégia americana na NATO como uma estratégia de aliado acochado que estava a fazer tudo para se iniciarem negociações em vista da resolução do conflito – coisa que Portugal nunca fez –, e que via a tentativa gorada por falta de compreensão da outra parte. Portugal nunca procurou encontrar apoio na NATO desta forma, ou seja, jamais houve do lado português o levantamento da hipótese de negociações com os nacionalistas africanos para justificar o apoio dos aliados à política colonial de Salazar. Isso serviu para acentuar o fosso entre as posições dos aliados e Portugal na NATO.

Em 1966, Tapley Bennett substituiu George Anderson na Embaixada de Lisboa. Bennett chega a Lisboa, em Agosto desse ano, numa altura de pleno fervor e entusiasmo devido à inauguração da ponte Salazar, construída em grande parte com financiamento dos EUA. Segundo o testemunho de Nogueira, a motivação política do novo Embaixador americano era uma incógnita, dado que a “política dos Estados Unidos, obcecados com a guerra do Vietname, caíra numa rotina indiferente no que toca à África.”³²³ Não havia, portanto, uma certeza do rumo diplomático que esta mudança iria trazer ao Estado Novo. Como se verá até ao final do governo de Salazar, este Embaixador foi o mais inócuo na sua

³²³ NOGUEIRA, Franco, *Op. Cit.*, Vol VI, pp. 126.

acção diplomática. Por meados do ano de 1966, a hostilidade americana face à política colonial portuguesa desaparecera por completo. Uma das explicações para tal comportamento pode ser corroborada pelo relatório produzido nesse ano pelo segundo-secretário da Embaixada em Lisboa, Everett Briggs. Neste relatório, a recomendação principal prendia-se com o abandono de qualquer iniciativa em relação a Portugal e às suas colónias – os EUA deviam optar pela aproximação pragmática em detrimento da aproximação ideológica no que tocava às questões africanas. Os últimos anos das relações luso-americanas tinham sido manchadas pelo confronto ideológico de duas posições antagónicas com prejuízo para os EUA, já que o acordo das Lajes não fora renovado, encontrando-se o país numa posição subalterna, com o poder decisório do lado português. Segundo Briggs, “a insistência na autodeterminação como solução prática para a África portuguesa era inútil e irrealista.” A solução passava pelo reconhecimento público das mudanças introduzidas pelos portugueses em África, logo após as insurreições nacionalistas. Isso seria certamente valorizado pelo governo português e a administração americana readquiriria o capital político necessário para a renovação dos Acordos dos Açores. A recomendação de Briggs inspirava-se nos resultados das tentativas pretéritas para inflectir o rumo colonial de Salazar, desde as restrições à venda de armamento militar, passando pela posição assumida pelos EUA nas Nações Unidas, que a nada conduziram. Em última análise, o que os EUA deviam fazer era assegurar que Portugal preparava as colónias para um futuro melhor, quer do ponto de vista económico quer do ponto de vista social, sem se preocuparem “excessivamente com o desenvolvimento político dessas áreas no presente.”³²⁴

A diplomacia portuguesa continuou a trilhar apoios. Tal como antes havia sucedido com Anderson, também Bennett fora convidado pelo Governo português a visitar as colónias. Em 1967, o Embaixador, no relatório enviado para Washington, salienta a “atmosfera geral de normalidade” nas colónias de Angola e Moçambique e o “desenvolvimento económico que está a ocorrer rapidamente em Angola.” Aconselhava a administração a não assumir “posições públicas desnecessariamente provocativas e repreensões que irrita[ssem] os hipersensíveis portugueses”, pois isso poderá ser contraproducente para os fins desejados dos EUA. Face a este cenário, a Embaixada insistia

³²⁴ RODRIGUES, Luís Nuno, *Op. Cit.*, pp. 311/312.

junto do Departamento de Estado para que os Estados Unidos abandonassem a ideia da concessão da autodeterminação aos povos das colónias portuguesas, já que eles corriam o risco de serem “uma voz a gritar no deserto”.³²⁵ Reinava o sentimento de inoperância face a uma realidade dificilmente aceite pelos portugueses.

Que balanço se faz da administração Johnson e de que forma é que se sustenta o apaziguamento da pressão à política colonial de Salazar? O Vietname foi indubitavelmente o denominador comum na mudança de atitude da administração Johnson em relação à política colonial de Salazar. Em Portugal, transmitia-se oficialmente a ideia de que os americanos, “tão rígidos na interpretação da letra do Pacto”, procuravam o apoio dos aliados na NATO “para as dificuldades com que se deparavam no Vietname”, ainda que tal apoio não se concretizasse. Criticava-se mesmo a atitude dos EUA que agora, por necessitarem de apoio para a prossecução da sua política no Vietname, utilizavam o “critério da solidariedade global e universal como único meio para fazer frente com sucesso a uma ofensiva global e universal.”³²⁶ Para os americanos, não interferir nas questões africanas de Salazar levaria naturalmente a um apaziguamento entre os dois aliados. Essa era a indicação mais premente da Embaixada americana em Lisboa. Johnson acaba por ceder e diminui a pressão sobre a política colonial de Portugal: “os portugueses continuavam a sua campanha desastrosa em África e a administração Johnson pouco fez para a desencorajar, ao mesmo tempo que se melhoravam [entre os dois países] os laços militares e económicos.”³²⁷ No final de 1966, toda a diplomacia americana tinha já enveredado por um outro caminho, efectivando as orientações emanadas da Embaixada em Lisboa.

³²⁵ RODRIGUES, Luís Nuno, *Op. Cit.*, pp. 312.

³²⁶ Estas críticas eram oficialmente veiculadas pelo Governo de Salazar. In *Separata do Boletim de Informações n.º 25*, do Estado-Maior do Exército, Fevereiro 1968, AHD-MNE, Embaixada em Washington, Processo 15,40, Maço 373.

³²⁷ DICKSON, David A., “US Foreign Policy Towards Southern and Central Africa: The Kennedy and Johnson Years”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. XXIII, n.º 2, Spring 1993, Center for the Study of the Presidency, pp. 310.

4.2. O INÍCIO DA ESCALADA NO VIETNAME E A GUERRA COLONIAL NO SEIO DA ALIANÇA

Com a escalada americana no Vietname, a argumentação diplomática portuguesa vai centrar-se em dois temas conexos: a descolonização exigida por alguns aliados da NATO e o exemplo americano no Sudeste Asiático. Quanto à descolonização das colónias portuguesas proposta por alguns parceiros, Portugal assume uma posição ofensiva tentando colar a guerra no Vietname com o descalabro da concessão da independência da Indochina, em 1954, que permitiu à esfera soviética ganhar algum ascendente nessa zona do globo. Estava aqui a principal razão invocada por Portugal para manter as suas colónias e continuar a lutar por elas: evitar que a infiltração comunista em África se fizesse a partir de território ultramarino. Assim, jamais se poderia acusar Portugal de não proteger os interesses do Ocidente. A diplomacia portuguesa aproveita o início da escalada militar americana no Vietname para corroborar a sua acção em África. Esta colagem será feita pelos responsáveis portugueses e servirá essencialmente para capitalizar algum apoio atlântico a uma guerra em África que tem o mesmo princípio da guerra do Vietname: defender o Ocidente da infiltração comunista. Neste capítulo, terão enfoque as tensões e acções diplomáticas ocorridas ao longo do ano de 1964.

Ainda que a questão do endurecimento militar americano no Vietname tivesse começado a ser discutida na NATO no Verão de 1962, só em 1964 é que os americanos declararam aos aliados que a guerra no Vietname fazia parte da defesa geral do *mundo livre*. Isto é-nos transmitido por Franco Nogueira que sintetiza da seguinte forma a acção militar americana: “está-se perante uma situação que traduz a ameaça global comunista”³²⁸. Ao contrário dos aliados nórdicos e franceses, Portugal colocava-se ao lado da argumentação americana para também defender a sua acção militar em África. Com a entrada em cena da Guerra do Vietname, Portugal e as suas guerras coloniais passavam claramente para segundo plano. A argumentação portuguesa incidia então na defesa

³²⁸ NOGUEIRA, Franco, *Op. Cit.*, Vol. V, pp. 417.

estratégica de alguns pontos do Globo, aos quais a NATO devia dar cobertura política e militar, citando para tal o exemplo do esforço americano no continente asiático.

A perda de posições estratégicas nalgumas zonas do globo, advogavam os portugueses, estava relacionada com as descolonizações. Por exemplo, a França, ao conceder a independência, em 1954, à Indochina, permitiu que o comunismo pudesse avançar naquela zona do globo e descurasse os interesses ocidentais: “a descolonização (...) representa uma perda de posições estratégicas. Esta verdade é confirmada pela guerra que os Estados Unidos estão a sustentar no Vietname, outro fruto de descolonização e outra posição estratégica que corre o perigo de cair nas mãos comunistas.”³²⁹ Este vai ser o mote português para as discussões no seio da Aliança. É óbvio que Portugal procura colar a sua guerra em África àquela que os Estados Unidos se preparavam para viver nos anos seguintes no Vietname.

Do outro lado da argumentação, o fulcro dos argumentos dos aliados centrava-se na teimosia inusitada dos portugueses em querer manter o *status quo* ultrapassado. Para os aliados, a insistência portuguesa em manter uma guerra de guerrilha em África, onerosa, militar e politicamente, era um primeiro passo para a infiltração comunista, que já pairava sobre a situação instável no Congo. O clima de instabilidade era propício a levantamentos populares sob a égide da liberdade que Portugal tanto reprimia aos africanos. Do lado de Portugal, a intenção era evitar a infiltração soviética em África e, portanto, o esforço que se fazia era legítimo. Daí o pedido de apoio reiterado desde o início das revoltas. Como se vê, continuava a existir um diálogo de surdos. A diplomacia portuguesa conseguia contornar os argumentos dos aliados, muitas vezes com argumentos falaciosos. Dizer que se pretendia evitar a infiltração comunista era escamotear a verdadeira situação que se vivia nas colónias. A repressão e o domínio violento dos portugueses em África eram as principais causas para a sublevação popular. O apoio soviético era uma consequência da actuação e acções dos portugueses.

Os ataques públicos dos aliados opositores à política colonial de Portugal continuavam. Na Dinamarca, por exemplo, um representante da Delegação dinamarquesa na Aliança, Hermod Lannung, declarou a um repórter de TV que se Portugal fosse

³²⁹ MIRANDA, Bonifácio de, “O Futuro da NATO em Face da «Descolonização»”, Separata da Revista *Ultramar*, Lisboa, n.º 17, Vol. V (N.º1), 1964, pp. 8.

empurrado para fora da NATO, a Dinamarca só ganharia com isso. Esta ocorrência, segundo as palavras do Embaixador Leite Cruz, traduzia bem a posição do Partido Radical, que, em minoria, participava no governo social-democrata. “Aquele partido sempre se manifestou contrário à participação da Dinamarca na NATO.” Também não era novidade para os portugueses que os países nórdicos expressaram desde o início da guerra em África a sua oposição pública à condução da política externa portuguesa. A objecção do dito dinamarquês relativa à NATO e à presença de Portugal mereceu o seguinte reparo: “a sua opinião é confusa e senil.”³³⁰

Também na própria organização, a Noruega nunca se coibiu de criticar a actuação militar de Portugal em África, apresentando o argumento de “que a posição portuguesa possibilitaria, por reacção, um maior desenvolvimento do comunismo” nas suas colónias. Isso não aconteceria, segundo o raciocínio norueguês, se Portugal desse a “independência a Angola e Moçambique”. O problema de uma possível infiltração em Angola ou Moçambique era Portugal. O Representante português, cujo nome não nos foi possível apurar, teve oportunidade de rebater esta argumentação num Seminário da NATO, subordinado ao tema “O Papel da Europa na Cooperação Atlântica”. Toda a atmosfera que se vivia nas colónias era proporcionada pela consciência de se ser português. Os africanos estavam a ser instigados e apoiados a partir do exterior por países aliados e inimigos da Aliança. E isso Portugal não podia deixar passar. A desilusão sentida era notória, ainda para mais face ao total desconhecimento da realidade nas colónias portuguesas. Esta argumentação portuguesa pareceu ter dado alguns resultados aparentes. Segundo as informações enviadas para Lisboa, o optimismo era reinante após o Seminário: “dentro da Aliança Atlântica, os argumentos portugueses estão a encontrar a maior receptividade, mesmo nos delegados governamentais” daqueles países mais hostis.³³¹ Podemos especular se esse silêncio seria de anuência ou de indiferença. Nas palavras transmitidas para Lisboa seriam claramente de anuência e aceitação dos argumentos portugueses na NATO.

Mas há um aspecto que consideramos ter sido mais preponderante na maneira como alguns aliados diminuíram as suas vozes de protesto. Os países nórdicos, como já vimos,

³³⁰ Aerograma nº A-7, enviado da Embaixada de Copenhaga, 7 de Fevereiro 1964, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 117.

³³¹ Extracto de um relatório sobre o Seminário da NATO em anexo à Circular Informativa nº 17/64, Anexo II, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1300, Maço 94.

mantiveram sempre a mesma atitude hostil e condenatória da política colonial portuguesa. Não obstante as Sessões no Conselho registarem o descontentamento nórdico e francês relativamente à acção dos EUA no Vietname, a Aliança remetia-se ao silêncio devido às divergências insanáveis. “Nos Conselhos da NATO, muitos aliados [nórdicos e franceses] repudiam o argumento [da guerra do Vietname como defesa do Ocidente]. (...) Portugal não rejeita a tese americana, antes pelo contrário: limita-se a sublinhar que, a ser válida para o Sudeste Asiático, também o há-de ser para uma região muito mais próxima, como a África.”³³² Esta tinha sido até então a maior vantagem adquirida pelos portugueses na defesa da sua posição em África e vinha pela mãos dos americanos, os mesmos que anos antes condenaram a política colonial portuguesa em África. Era uma diferença na orientação da política externa da administração Johnson. Por uma questão de segurança e unidade do Pacto, assistiu-se a um abrandamento aparente das críticas.

As Cimeiras Ministeriais já pouco diziam a Portugal, ou melhor, os aliados começavam a abrandar as suas críticas a Portugal e como tal pouco discutiam acerca da política portuguesa em África. Era visível a sua descrença na alteração do rumo da política externa do Estado Novo. Ainda mais ficou quando o Vietname assumiu o topo das prioridades nas discussões entre parceiros. No entanto, em Maio de 1964, na Cimeira realizada em Haia havia a “sensação geral de que as coisas não vão bem.”³³³ Nesta Cimeira era anunciada a saída de Stikker do cargo do Secretário Geral e a consequente nomeação do italiano Manlio Brosio. A discussão do Conselho pouco incidiu na questão colonial portuguesa. Os temas mais versados foram o início da escalada militar americana no Vietname e a questão greco-turca sobre Chipre. Franco Nogueira, num discurso bastante hermético e num tom distanciado da realidade das discussões da NATO, lança o desafio aos restantes parceiros de saber qual seria o sentimento “quando membros da Aliança tomassem posição a favor não de um aliado ou de outro, mas entre um aliado e um elemento externo ou externos que, por serem inimigos desse aliado específico, são na verdade inimigos de toda a Aliança.” Era esta a síntese que Portugal fazia do desempenho dos seus parceiros desde o início da guerra colonial e era a impressão portuguesa sobre todos os acontecimentos melindrosos que começavam a envolver aliados. Este sentimento

³³² NOGUEIRA, Franco, *Op. Cit.*, Vol. V, pp. 417.

³³³ NOGUEIRA, Franco, *Um Político Confessa-se*, Porto, Livraria Civilização, 3ª Edição, 1987, pp. 92.

de desilusão é notório em todas as cimeiras ministeriais. O ministro português, que nunca mostrou qualquer desejo ou intenção de abandonar a NATO ao longo das reuniões, alertava para a necessidade de se reverem os objectivos políticos da Aliança, agora que o Vietname desviava as atenções de África: “temos de redefinir e rever os objectivos políticos e propósitos da Aliança que são muito mais importantes do que qualquer alteração da organização ou estrutura.” A questão do Vietname era assim aproveitada para Portugal conseguir o apoio que até então não tivera. Era mais um motivo para a “Aliança cobrir todas as regiões onde existe uma invasão ou infiltração dos bárbaros [leia-se os comunistas] do século XX.”³³⁴

O ponto da situação da Aliança seria feita mais tarde, em Otava. Portugal expôs aos parceiros reflexões sobre o papel da NATO nos últimos tempos e a política externa portuguesa. A ideia de uma expansão territorial da NATO exigida por Portugal não era recente. Fora ainda lembrado aos pares que Portugal nunca impôs limites geográficos à acção da NATO e que era em defesa dos valores ocidentais, os mesmos que os EUA reclamavam na guerra do Vietname, os portugueses combatiam em África. Portugal reclamava mesmo uma alteração dos estatutos da Aliança que se “deveriam inspirar nos valores” ocidentais e a crise de mentalidade no Ocidente não lhes permitia ver o perigo evidente, pois “havia falta de coragem para assumir a defesa desses valores”.³³⁵ Esta tese era muitas vezes debatida nas discussões entre os aliados. Portugal concluía que “a Aliança, tal como existia, tinha uma utilidade muito restrita”, utilidade que podia vir a ser irrisória, “se o comunismo conseguir levar avante a vasta manobra de flanqueamento (...) através da Ásia e da África.”³³⁶ Este acenar do perigo comunista, aliado à conjuntura do momento, começou a ganhar alguma consistência, o que permitiu diminuir os ataques à política colonial de Salazar dentro da organização.

Uma das coisas que a diplomacia portuguesa nunca deixou de fazer foi tentar influenciar ou pressionar alguns meios de comunicação ou publicações independentes quando artigos ou notícias lhe eram adversas. Sempre que aparecia algum artigo condenatório da política colonial na imprensa internacional – porque na nacional já se sabia

³³⁴ Intervenção de Franco Nogueira, na Cimeira Ministerial, de Maio de 1964, em Anexo da Circular Informativa nº 13/64, 22 de Maio 1964, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1300, Maço 94.

³³⁵ Memorial da reunião em Otava, 12 a 19 de Setembro 1964, AOS/CO/NE – 21 – 3, Pasta 3, fls. 3-18.

³³⁶ MIRANDA, Bonifácio de, “O Futuro da NATO em Face da «Descolonização»”, Separata da Revista *Ultramar*, Lisboa, nº 17, Vol. V (Nº1), 1964, pp. 10.

que toda a imprensa estava sujeita à censura prévia –, logo as Embaixadas eram avisadas para tentar ‘corrigir’ as informações veiculadas. Veja-se o caso da “Salvage and Lee”, nos EUA, empresa lobista (ou empresa de imagem) que Portugal “contratou para fazer propaganda a seu favor, cujo trabalho se saldou por algum sucesso na conquista de *opinion makers* e membros da elite política para o lado de Portugal.”³³⁷ Esta estratégia iniciada, em 1961, aquando do início das guerras em África, continuava a ser actual e era vivamente recomendada pelo governo aos seus diplomatas.

Numa publicação da NATO, intitulada *African Review*, de Junho de 1964, saiu um artigo onde se criticava o rumo da política portuguesa para África, acusando os aliados de Portugal de fornecerem armas para os combates. O título “O calcanhar de Aquiles de Portugal em África” reflectia o sentimento da impotência portuguesa na resolução do conflito sem o apoio da NATO. Sendo editada com o símbolo da NATO mas desconhecendo-se o autor, Franco Nogueira procurou avaliar as possibilidades em “influir na orientação da mencionada revista, de modo a que as suas referências aos problemas portugueses [viesses] a evoluir” favoravelmente para Portugal. É mesmo pedido o “nome dos editores da referida publicação e o grau de responsabilidade da Organização NATO na elaboração daquela revista.”³³⁸ Vasco da Cunha investiga e transmite a Nogueira que a *African Review* é “uma publicação totalmente independente da NATO”, apesar de ser distribuída pela delegação britânica ao Comité Político ou ao Comité de Informação. “A falta de indicação acerca dos editores”, acrescentava o Embaixador, “é propositada.” Tratava-se de um processo com que o Governo Britânico pretendia “influenciar os sectores da opinião que quer atingir sem desmascarar o seu jogo nem assumir qualquer responsabilidade.”³³⁹ Isto mesmo foi transmitido pelo Embaixador a Franco Nogueira.

Podemos ver que o governo de Harold Wilson iria ser um obstáculo à prossecução da política colonial portuguesa, já para não falar das acusações virulentas ao governo de Salazar na proclamação unilateral da independência branca da Rodésia do Sul.³⁴⁰ Além

³³⁷ PINTO, António Costa, *Op. Cit.*, pp. 17.

³³⁸ Despacho UL-38 do MNE, 9 de Setembro 1964, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 113.

³³⁹ Telegrama de Vasco da Cunha, 21 de Setembro 1964, *Idem*.

³⁴⁰ O problema da independência unilateral da Rodésia do Sul e o governo de Salazar e as implicações daí decorrentes com a Grã-Bretanha está bem analisado e documentado no trabalho de OLIVEIRA, Pedro Aires, *Os Despojos da Aliança, A Grã-Bretanha e a Questão Colonial Portuguesa, 1945-1975*, Lisboa, Edições Tinta da China, 2007, pp. 324-347.

deste episódio, foi manifestado em Londres, no Parlamento, repúdio pela venda de armamento a Portugal. Harold Wilson, que entretanto tinha vencido as eleições para os trabalhistas, rejeitou a acusação de venda de material a Portugal para uso em África, dizendo que vigorava “a suspensão de licenças da exportação de armas para uso no Ultramar português”, para além de ter esclarecido que “esta decisão não afectava os fornecimentos para as necessidades razoáveis de Portugal como membro da NATO.”³⁴¹ Ou seja, Portugal continuava a receber armamento para o dispositivo militar da NATO, não obstante os embargos de armas ao nível bilateral. Esta forma diplomática de contornar a questão não pareceu incomodar Franco Nogueira que na réplica ao Embaixador em Londres reiterou que “há muito que o governo português declinou propostas de venda de armamento, designadamente aviões” para não embaraçar o governo de Sua Majestade. Este tacticismo político de Nogueira sugere que Portugal foi efectivamente apoiado nos bastidores pelos aliados relativamente à venda de material militar. Nogueira acrescentou que Portugal “já encontrou noutros mercados material de que necessitava em condições mais vantajosas e mais apropriadas às suas necessidades.”³⁴² Esses mercados foram principalmente a França e a RFA.

A imprensa internacional começava a notar uma certa mansuetude na maneira como estava sendo tratado o problema colonial na NATO. Disso dá conta o Embaixador Cunha para Lisboa. No jornal *Le Monde* escrevia-se que “é verdade que a amizade e o apoio concedidos a Portugal pelos aliados atlânticos permitem-lhe ignorar as ameaças que se traduzem acima de tudo por discursos.”³⁴³ Ou seja, as advertências e reprimendas públicas que Portugal sofrera nos últimos tempos não passavam de discursos sem qualquer consequência prática. Esta situação tem duas leituras possíveis: primeira, havia um reconhecimento por parte dos aliados da incapacidade prática em alterar a orientação política de Portugal em África; e por outro lado uma certa conviência com o que se passava, na medida em que não derivavam daí grandes alterações – esta última no entender do *Le Monde*.

³⁴¹ MacMillan tinha suspenso a venda de armas para o Ultramar português a 27 de Junho de 1961. Isto é referido por Wilson no parlamento e relatado pelo Embaixador Rocheta para Lisboa, Telegrama nº 444, 26 de Novembro 1964, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 113.

³⁴² Telegrama nº 201, 27 de Novembro 1964, Idem.

³⁴³ Telegrama nº 69, com anexo do excerto do *Le Monde*, do dia 18 de Março 1964, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 117.

Mas não se pense que os ataques dos aliados tinham cessado. Havia duas questões que continuavam a importunar os parceiros atlânticos. Uma delas era o armamento utilizado por Portugal em África. A questão do armamento NATO foi sempre uma pedra no sapato dos aliados de Portugal. Este desconforto era sentido internamente nos países, cujos governos pertenciam à NATO. Por exemplo, no Canadá, que foi desde a primeira hora um opositor à política colonial portuguesa, o governo “voltou a ser interpelado na Câmara dos Comuns sobre o uso que estaria sendo feito por forças portuguesas em Angola, de armas fornecidas pelo Canadá através da NATO.”³⁴⁴ Essas armas estavam alegadamente a ser utilizadas em massacres de civis. Este constrangimento teve maiores ecos quando foi noticiado no diário de Toronto *The Globe and Mail* que “espingardas, metralhadoras, helicópteros, minas pessoais e bombas de pequeno calibre” (armamento NATO) estavam a ser usados contra angolanos civis. Era pedido ao governo canadiano que “pressionasse a Aliança a retirar as armas aos portugueses.”³⁴⁵ Era visível a incapacidade de os parceiros de Portugal impedirem o uso do armamento NATO em África. Mais uma vez se evidencia a dificuldade que havia na distinção entre o armamento utilizado por Portugal nos dispositivos militares de defesa da NATO e aquele utilizado nas guerras coloniais.

Além do armamento, também a descolonização propriamente dita continuava a ser exigida por alguns aliados. Este problema era facilmente desviado das atenções pelos portugueses. A descolonização da França e da Bélgica, na Indochina e no Congo, respectivamente, e a conseqüente e melindrosa situação aí existente, permitiram a Portugal apontar o falhanço dessas descolonizações. A objurgação de Portugal face à descolonização proposta pelos aliados fundava-se no argumento de que esse conceito é uma “palavra de propaganda” instigada pelos soviéticos nas Nações Unidas que significava o “abandono apressado das responsabilidades e das obrigações que o Ocidente havia contraído perante os povos de outros continentes”.³⁴⁶ Essa era uma forma de se poder lavar terreno propício à infiltração comunista. Portugal acena com o exemplo do Congo e da Indochina para corroborar a sua convicção na defesa das possessões europeias em África e, dessa forma, defender o Ocidente do perigo soviético.

³⁴⁴ Ofício nº121, da Embaixada de Otava, 28 de Maio 1964, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 117.

³⁴⁵ Excerto da notícia em anexo do ofício supracitado.

³⁴⁶ MIRANDA, Bonifácio de, *Op. Cit.*, pp. 6.

Perto do final do ano de 1964, na Cimeira da NATO, em Paris, Dean Rusk abre a discussão no Conselho do Atlântico Norte com o tema do Congo e os acontecimentos recentes que aí aconteceram para aligeirar o terreno político para a decisão que iria anunciar: “a decisão americana de se não embrenhar no continente e de se dedicar ao Vietname.”³⁴⁷ Nogueira chama a atenção do Conselho para as ‘intromissões’ soviéticas em águas territoriais portuguesas e “de barcos russos que escalam portos de Angola e Moçambique, alegando doenças de tripulantes.” Face a estas ocorrências e ao espírito que grassava nas hostes americanas com a escalada no Vietname, o ministro português questiona Rusk sobre as mesmas e opina que “não era ainda tarde para uma palavra americana que os fizesse mudar de rumo.”³⁴⁸ Ou seja, Portugal aproveita a atmosfera de cautela e preocupação americana para apor a sua concepção de defesa do Ocidente, dando conta de acontecimentos que podiam acicatar ainda mais essa atmosfera. Mencionar os navios soviéticos em redor do continente africano e indiano, numa altura em que o Sudeste Asiático começava a concentrar algum ascendente soviético, era uma jogada diplomática bastante ousada. Mas a sua ousadia ainda se revelaria num outro episódio, também ocorrido durante esta Cimeira. O ministro português provocou a cólera de William Tyler, Subsecretário do Departamento de Estado, quando lhe entregou um documento emanado do “Angola Office” e a fotocópia do passaporte tunisino de *José Gilmore* (um dos nomes de guerra que Holden Roberto utilizava em passaportes), observando que a data de emissão é a mesma que a data do visto apostado pela Embaixada dos EUA, em Leopoldville, para um número ilimitado de entradas na América. Face a este confronto e insinuação da cumplicidade americana com Holden Roberto, Nogueira escusa-se diplomaticamente com uma ponta de sarcasmo: “Longe de mim afirmar o apoio ou a cumplicidade americana!”³⁴⁹

O reconhecimento da crise da Aliança durante todo este ano é feito por Dirk Stikker, pouco antes de abandonar o cargo de Secretário Geral. Num encontro com Salazar, aquele manifesta-se incomodado pela “crise que atravessa a Aliança, motivada por problemas gerais e pelas dificuldades suscitadas pela França.”³⁵⁰ Relembremos que neste ano a França decide reconhecer o governo de Pequim e isso provocou um certo mal-estar nos americanos

³⁴⁷ NOGUEIRA, Franco, *Um Político Confessa-se*, Porto, Livraria Civilização, 3ª Edição, 1987, pp. 106.

³⁴⁸ NOGUEIRA, Franco, *Diálogos Interditos. A Política Externa Portuguesa e a Guerra de África*, Vol. II, Braga, Intervenção, 1979, pp. 79.

³⁴⁹ NOGUEIRA, Franco, *Idem*, pp. 86.

³⁵⁰ NOGUEIRA, Franco, *Um Político Confessa-se*, Porto, Livraria Civilização, 3ª Edição, 1987, pp. 94.

e na própria Aliança. A pouco e pouco a França ia assumindo uma posição de oposição frontal aos destinos políticos da Aliança. Porém, Portugal continuava a lutar em África para evitar o domínio e intrusão comunista – o que estava a ser conseguido e a situação militar encontrava-se estável e controlada –, enquanto por sua vez alguns países da NATO defendiam que a luta portuguesa só cimentaria e possibilitaria essa invasão que os portugueses a todo o custo evitavam. A guerra no Vietname serviu para diminuir a verberação de alguns aliados à política colonial portuguesa, pois os americanos estavam no Sudeste Asiático para defender o Ocidente e esse mesmo princípio estava já sendo apresentado por Portugal desde 1961. Portanto, não se podia ter uma posição dúplice perante esta situação.

Em suma, o ano de 1964 marca a viragem na atitude hostil de alguns aliados no seio da Aliança, sem embargo da continuação das críticas na ONU, por exemplo, no que diz respeito à política colonial de Salazar. A diplomacia portuguesa vai colar-se à acção militar dos EUA no Vietname, reclamando o mesmo princípio de acção. A verdade é que no seio da Aliança as guerras coloniais portuguesas passam para segundo plano. Há aqui a conivência da administração Johnson, cuja guerra na Ásia “pôs em causa qualquer possibilidade que ainda existisse de convencer Portugal a aceitar um compromisso em África”³⁵¹ com base no apoio dos aliados atlânticos. Tirando um ou outro pormenor, Portugal mantém-se distante e indiferente às críticas e à desunião crescente no seio da Aliança.

³⁵¹ RODRIGUES, Luís Nuno, *Kennedy-Salazar: A Crise de uma Aliança. As Relações Luso-Americanas entre 1961 e 1963*, Lisboa, Editorial Notícias, 2002, pp. 306.

4.3. O APARECIMENTO PÚBLICO DE POSIÇÕES INSANÁVEIS ENTRE OS ALIADOS

Em 1965, podemos encontrar sintomas e percepções de uma desunião dentro da NATO, agravada pela situação cada vez mais complicada dos EUA no Vietname. Este subcapítulo traça uma perspectiva genérica sobre o aparecimento público de posições insanáveis entre alguns aliados, designadamente os EUA e a França. Portugal insiste no falhanço da NATO na sua política de apoio aos aliados, algo que já vinha sendo alegado desde o início dos confrontos em Angola. Esta questão é corroborada pelas brechas na solidariedade dos aliados a partir do momento em que a França acusa os EUA de desviarem as suas atenções para o Vietname em detrimento da Europa. Este prenúncio de desalinho atingirá o seu paroxismo no ano seguinte com a saída da França de estrutura militar da NATO.

A questão portuguesa no seio da NATO estava por esta altura reduzida aos ataques públicos, feitos normalmente na ONU pelos países africanos, à conivência da organização nas guerras coloniais portuguesas. A imprensa internacional, sobretudo aquela mais hostil ao bloco ocidental, servia também de veículo às palavras dos líderes nacionalistas africanos. Por exemplo, em Junho de 1965, Agostinho Neto ataca o auxílio dado pelos países da NATO ao Governo de Salazar na luta em Angola e, na mesma notícia, o líder do MPLA acusa Holden Roberto de se ter entendido com o Governo português para a cessação de combates no Norte de Angola, procurando desequilibrar as forças nacionalistas que já discutiam entre si pela supremacia na luta contra os portugueses.³⁵² Em Nova Iorque, na ONU, os ataques vinham sempre de países do bloco afro-asiático, com o apoio da URSS que juntamente com a Tanzânia atacavam e criticavam a política colonial portuguesa e o auxílio da NATO à prossecução da mesma. Numa destas sessões, o Embaixador português, António Patrício, relata para Lisboa que, às acusações dirigidas à NATO e ao respectivo apoio ao seu aliado, saíra em defesa da Aliança a Dinamarca: “o Delegado dinamarquês

³⁵² Notícia saída no *Pravda*, a 1 de Maio 1965, em anexo ao Ofício da Direcção-Geral dos Negócios Políticos e da Administração Interna nº 679, 6 de Junho 1965, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 117.

refutou as alegações do auxílio da NATO, dizendo que esta organização nunca alargaria o seu âmbito por forma a abranger territórios portugueses em África.”³⁵³ Esta defesa do bom nome e honra da NATO vinha de um país que desde o início da guerra colonial manifestou oposição à permanência de Portugal na Aliança e foi mesmo um dos principais opositores à política colonial de Salazar.³⁵⁴ Ainda na ONU, a Libéria e a Tunísia acusavam, em pleno Conselho de Segurança, “os aliados de Portugal na NATO de não respeitarem a moção daquele Conselho em que se pedia que suspend[essem] a venda de armas que pudessem ser utilizadas contra as populações dos territórios portugueses em África.”³⁵⁵ Este fogo cerrado contra a NATO ocorria numa altura em que se começavam a sentir as fragilidades inerentes da desunião política. Era naquele areópago que se revelavam publicamente as incapacidades da Aliança em lidar com os problemas dos seus aliados.

Após a Cimeira Ministerial da NATO, realizada em Londres em Maio de 1965, Nogueira vaticina que “a NATO só evitará a dispersão e continuará a ser um instrumento político efectivo se reorientar a sua política” em vista de uma nova base de entendimento e solidariedade entre os seus membros.³⁵⁶ Ecos desta Reunião chegam de Cuba, onde o periódico cubano *Revolución* noticia que “se começam a notar brechas” na Aliança e que esta não é a mesma de há dez anos. Referia ainda o impacto das políticas americanas para o

³⁵³ Telegrama da Missão Permanente na ONU, 14 de Setembro 1965, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 113.

³⁵⁴ Apesar de toda esta diplomacia favorável a Portugal, em Nova Iorque, não deixava de ser paradoxal a defesa da Dinamarca. A tensão entre os dois aliados, Portugal e Dinamarca, esteve sempre presente nas discussões na NATO. Registe-se um episódio que revelou bem a animosidade existente. Em 1966, o Embaixador português em Copenhaga envia para Lisboa as reacções às declarações de Franco Nogueira sobre o estatuto da Gronelândia. Segundo o ministro, esta era administrada pela Dinamarca como se fosse uma colónia e, portanto, os dinamarqueses deviam “cessar as suas acusações contra Portugal”, se não quisessem ver o assunto levantado na ONU. (*Ver Telegrama da Embaixada de Copenhaga, 29 de Setembro 1966, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 113.*) Era a reacção portuguesa às palavras do delegado dinamarquês Mellbin, no dia 21 de Junho no Comité dos 24, realizado em Argel, onde este criticou Portugal por “manter uma política colonial anacrónica e desastrosa” e privar “os africanos dos seus direitos mais elementares.” (*Ver Telegrama de Franco Nogueira, comentando a intervenção do delegado da Dinamarca, 3 de Outubro 1966, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 113.*) Como as críticas não abrandavam, Portugal levanta mesmo o problema da Gronelândia em Nova Iorque. A resposta da Dinamarca não se fez esperar e o ministro Haekkerup considerou a “comparação com as colónias portuguesas inteiramente falsa visto que a Gronelândia fora incorporada com consenso dos representantes das populações”, nos termos da Carta das Nações Unidas, havendo ali “igualdade e direitos políticos” que não existem nas colónias africanas de Portugal. Insta Portugal a fazer o mesmo com as suas colónias. (*Ver Telegrama da Embaixada em Copenhaga, 14 de Outubro 1966, Idem.*) Portugal responde com silêncio e o assunto morreu aqui.

³⁵⁵ Boletim de Informações nº 11/65, Novembro de 1965, emitido pelo Secretariado-Geral da Defesa Nacional, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1421, Maço 115.

³⁵⁶ AAVV., *Política Externa Portuguesa 1965-67*, Selecção dos textos das declarações do MNE Dr. Franco Nogueira, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, s/d, pp. 79.

Vietname e a forma como afectou a relação entre os aliados. “Há”, segundo o periódico, “discrepâncias e divergências em questões militares, problemas táticos e estratégicos. Enfim, há discórdia.”³⁵⁷ Era, de facto, uma síntese perfeita da relação entre os aliados que por sinal vinha do outro lado da barricada.

Já na Embaixada portuguesa em Londres, numa conferência de imprensa, o ministro português justifica a acção bélica em África com os mesmos argumentos de sempre: existe um perigo real da infiltração comunista e consequente subversão do continente africano.³⁵⁸ O périplo político de Nogueira em Londres não se quedou aqui. O encontro mais importante foi com Dean Rusk. O americano inquire Franco Nogueira relativamente à intenção francesa de “promover a revisão da estrutura militar e logística da Aliança.” No entender do ministro, a crise na Aliança era visível e “difícilmente sobreviverá com eficácia sem algumas alterações de fundo.” A NATO, enquanto defensora do Ocidente, devia ponderar ajudar os aliados, cujos interesses estavam realmente em jogo. Era inadmissível que continuasse a haver uma hostilidade para com um aliado fora da zona do tratado: “abstenção ou neutralidade é o mínimo que há a esperar”, defendeu Nogueira.³⁵⁹

Entretanto, os EUA voltavam a sondar o governo português. A aproximação americana pode ter duas leituras: a primeira diz respeito aos Açores. Num momento em que se verificava uma escalada no Vietname, as bases dos Açores revelavam-se fundamentais para assegurar a exequibilidade do dispositivo de defesa dos EUA para a Europa, cuja preocupação se mantinha. Os acordos não tinham sido renovados e esta situação deixava os americanos vulneráveis e dependentes de Portugal que continuava a exigir apoio e solidariedade. Era esta a forma escolhida para angariar apoio do outro lado do Atlântico, ou pelo menos para protelar a pressão sofrida. Por outro prisma, os EUA sentiam que De Gaulle ambicionava uma supremacia política e militar na Europa e iria utilizar o argumento do Vietname para atingir o seu objectivo. Desta forma, Dean Rusk procurava o apoio dos aliados numa tentativa de isolar as ambições do general francês e garantir para os EUA o apoio e solidariedade numa contenda criticada por grande parte dos aliados. Portugal

³⁵⁷ Recorte do jornal cubano, enviado por João Hall Themido a Vasco Pereira da Cunha, 31 de Maio 1965, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1000, Maço 75.

³⁵⁸ Excerto da conferência de imprensa de Franco Nogueira em anexo à Circular Informativa da Reunião Ministerial da NATO, 17 de Maio 1965, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1300, Maço 95.

³⁵⁹ NOGUEIRA, Franco, *Diálogos Interditos. A Política Externa Portuguesa e a Guerra de África*, II Vol., Braga, Intervenção, 1979, pp. 100.

mantém-se numa posição dúbia, uma vez que era apoiado política e militarmente pela França de De Gaulle.

Apesar do afastamento público da NATO em relação à política colonial de Portugal, Salazar respeitou sempre os pedidos da organização no que toca às despesas de defesa da Aliança, onde se incluem as despesas com o armamento. Se atentarmos no quadro das despesas (Vd. Fig. 2), a partir de 1961, Portugal aumentou a sua despesa militar na Aliança, o que contraria a ideia de um afastamento total. Ou seja, ainda que não fosse apoiado politicamente pela Aliança, Portugal cumpria a sua parte de aliado. Poderemos especular que isso acontecia porque o armamento NATO era utilizado e desviado para África, mostrando assim o contributo directo de Portugal na defesa da Aliança que por sua vez apoiava indirecta e involuntariamente o esforço português em África. Salazar dizia “o navio é nosso, vai para onde quisermos”, quando estava em causa a utilização de material destinado às tarefas da NATO.³⁶⁰

No início da guerra colonial, Portugal despendia 4922 milhões de escudos para a defesa da organização, onde se incluía a parte referente ao armamento, passando este valor em 1965 para 7239. Portugal aumentou em quase 50% (47,1%, para ser mais preciso) a sua despesa na NATO entre os anos de 1960 e 1965, ao mesmo tempo que procurava noutras paragens diplomáticas adquirir material de guerra e apoio político. O aumento é significativo se considerarmos que metade do orçamento do país era gasto na Defesa e Ultramar, o que inviabilizou o desenvolvimento de “duas áreas fundamentais durante os anos sessenta: a do investimento em infra-estruturas viárias e de transporte em geral, e da educação.”³⁶¹

Ao invés, os EUA diminuíram a sua participação na NATO – parte das verbas era destinada ao reforço militar no Sudeste Asiático –, motivando o descontentamento da França. De Gaulle invocaria mais tarde este e outros argumentos para justificar a saída dos gauleses da estrutura militar da NATO. Por sua vez, como se percebe através dos números fornecidos pela NATO, o general aumentava anualmente a sua despesa e confirmava o seu desejo de supremacia militar na Europa. Isto obrigava os EUA a manobras diplomáticas

³⁶⁰ NOGUEIRA, Franco, *Op. Cit.*, Vol. VI, pp. 252.

³⁶¹ PINTO, António Costa, *O Fim do Império. A Cena Internacional, a Guerra Colonial e a Descolonização, 1961-1975*, Lisboa, Livros Horizonte, 2001, pp. 48. Para um resumo das diferentes teses sobre o impacto da guerra na economia portuguesa da década de 1960 ver páginas 45-53.

que lhes garantissem a união e solidariedade dos restantes aliados, já que a Europa não podia ser deixada ao abandono sob pena de sofrer um ataque comunista. É esse fantasma que De Gaulle invoca mais tarde para tentar inflectir a atitude americana para com a Europa.

Fig. 2 – Total das despesas de defesa na NATO de cada país (1960-1965)³⁶²

País	Unidade monetária	Despesas efectivas (valores em milhões)					
		1960	1961	1962	1963	1964	1965
Bélgica	Francos belgas	19.686	19.561	21.111	22.230	24.853	25.681
Canadá	Dólares Canadianos	1.642	1.716	1.818	1.712	1.811	1.754
Dinamarca	Coroas Dinamarquesas	1.113	1.180	1.551	1.651	1.764	1.911
França	Francos	19.162	20.395	22.184	22.849	24.280	25.300
RFA	Marcos	12.115	13.175	17.233	19.924	19.553	20.009
Grécia	Dracmas	5.110	5.034	5.102	5.385	5.647	6.197
Itália	Liras	710	749	861	1.031	1.118	1.163
Luxemburgo	Francos Lux.	263	290	355	348	462	445
Países Baixos	Florins	1.728	2.013	2.186	2.307	2.661	2.658
Noruega	Coroas Norueguesas	1.058	1.179	1.371	1.465	1.570	1.854
Portugal	Escudos	3.023	4.922	5.744	5.724	6.451	7.239
Turquia	Libras turcas	2.405	2.718	2.980	3.157	3.443	3.623
Reino Unido	Libras Esterlinas	1.655	1.709	1.814	1.871	2.002	2.159
EUA	Dólares Americanos	45.833	47.807	52.381	52.295	51.213	51.935

Em suma, o ano de 1965 pode ser visto com um ano em que os aliados se digladiaram, tornando inevitável a ruptura provocada pela saída da França, que se verificaria no ano seguinte. De um lado, tínhamos a França a acusar os EUA de diminuírem a sua participação nas despesas de defesa da Europa; do outro, a Aliança continuava a ser acusada publicamente de conivência e apoio militar à guerra que Portugal travava em

³⁶² Tabela entregue aos representantes diplomáticos a 15 de Dezembro 1965, AHD-MNE, Arquivo DELNATO, Processo 1000, Maço 75.

África, não obstante haver aliados que saíam em defesa da Aliança. Esta súpula de ocorrências corrobora a tese de desunião dos aliados num momento complicado da Guerra Fria, com os EUA a investirem na defesa do Vietname do Sul e a desguarnecerem, pelo menos aparentemente, o flanco europeu. Relativamente a Portugal, a NATO continuava sob ataque público por via do auxílio militar que concedia involuntariamente, já que Salazar contribuía para o armamento NATO e o utilizava posteriormente em África à revelia do Tratado. Podemos mesmo dizer que Portugal até beneficiava desta desunião entre os aliados. Enquanto fosse possível utilizar o armamento nas guerras coloniais, Portugal mantinha-se cínico no que respeitava à solidariedade e união preconizada pelos restantes aliados.

4.4. O DIA SEGUINTE

Com a saída da França, o ambiente na Aliança não era propício a ataques entre aliados. A diplomacia portuguesa joga pelo seguro e procura enquadrar o seu rumo colonial num quadro de grande delicadeza política. As próximas linhas resumem o ambiente que se vivia na NATO.

Logo após a retirada francesa, Salazar recebe um relatório da Comissão Política dos Parlamentares NATO, onde são elencados cinco problemas-chave:

- a política do General De Gaulle iria repercutir-se na coesão da Aliança;
- a consequência mais previsível dessa atitude seria o desejo da Alemanha Ocidental assumir um papel de maior destaque na escolha política da Aliança;
- a dificuldade que haveria nas discussões relativas à doutrina estratégica da NATO;
- as discussões sobre a problemática da Globalização para se saber se havia fundamento de o Pacto se estender ou não aos territórios fora da zona atlântica (este problema era caro a Portugal);
- e por último a alteração da natureza da ameaça soviética em face das alterações recentes na Aliança.³⁶³

Estas questões prementes faziam parte de um cenário que se adivinhava complicado para os parceiros atlânticos.

Como era de calcular, a pressão americana diminuiu bastante. Franco Nogueira conta que os americanos, através de Harlan Cleveland, Embaixador na NATO, num encontro informal em Cambridge, em Abril de 1967, reconheceram o esforço da diplomacia portuguesa ao longo da década de sessenta em defesa do seu Império: “até há pouco, não acreditávamos na viabilidade da política portuguesa em África, e hoje já não é assim, mas o contrário.”³⁶⁴ Este foi o canto do cisne no que diz respeito à oposição pública americana à política externa de Salazar. Em termos diplomáticos, a manhã clara da administração Kennedy tinha dado lugar à tarde parda da administração Johnson. Portugal podia continuar a fazer a guerra em África sem ter de se preocupar com o aliado americano.

³⁶³ Relatório da Comissão Política dos Parlamentares NATO, AOS/COE/NE – 17 – 2, Pasta 27, fls. 625-626.

³⁶⁴ NOGUEIRA, Franco, *Um Político Confessa-se*, Porto, Livraria Civilização, 3ª Edição, 1987, pp. 230.

Concomitantemente era notória a crise na organização e já ninguém a escondia ao nível diplomático. Na Cimeira da NATO, a 14 de Junho de 1967, realizada em Luxemburgo, tendo a Guerra dos Seis Dias como pano de fundo, o problema português encontrava-se diluído nos outros assuntos mais prementes, para não dizer esquecido pelos parceiros. Segundo Franco Nogueira, no Conselho da NATO houve “aspectos de desfazer de feira ou varrer de casa.” A Aliança sentia as fragilidades resultantes dos atritos entre os aliados, para além de o ambiente diplomático ser “dominado pela crise do Médio Oriente” e da “impotência da NATO em assumir uma linha comum”. O ministro português realça que a dificuldade em encontrar um consenso político para o Médio Oriente entre os aliados advinha da posição francesa e do seu *antibritanismo* e anti-americanismo. À margem dessa reunião, Dean Rusk “admitia a crise do Pacto.” Segundo ele, “os franceses complicavam tudo” e os “aliados não queriam ocupar-se dos problemas reais no mundo.” Franco Nogueira replica que Portugal estava a fazer tudo o que lhe era possível para salvaguardar os interesses do Ocidente, reconhecendo que “tudo isto [saída da França, falta de solidariedade dos aliados] estava afectando a segurança da Aliança e do Ocidente.” Havia, e todos os aliados sentiam, “sobejos motivos de preocupação.”³⁶⁵ Ante esta posição portuguesa, o Secretário de Estado felicita a perseverança lusitana em África e transmite ao representante português a confiança americana na persecução da política colonial de Salazar: “o problema para nós consiste em saber se vocês se aguentam e duram, porque nesse caso saberemos adaptar-nos doutrinariamente à vossa posição em África.”³⁶⁶ Este desafio lançado aos portugueses espelha bem a mudança de atitude para com Portugal durante a administração Johnson.

No seio da NATO, a consciência da crise levou à formação de uma comissão de estudo, cujo presidente era Spaak, o belga que era tido como “amigo dos portugueses”, para avaliar as relações entre os aliados e apresentar propostas de renovação da solidariedade. Franco Nogueira envia um questionário a Salazar para este ditar as respostas da perspectiva portuguesa sobre a situação actual da Aliança, comunicando também que Spaak visitaria todos os governos dos aliados.³⁶⁷ Não nos foi possível todavia conhecer o resultado do questionário e as impressões de Salazar sobre o momento vivido pela Aliança.

³⁶⁵ AOS/CO/NE – 30, Pasta 32, fls. 531-545.

³⁶⁶ NOGUEIRA, Franco, *Idem*, pp. 242/243.

³⁶⁷ AOS/CO/NE – 30B, Pasta 66, fls. 343-353.

Em suma, após a saída da França da estrutura militar da NATO, Portugal percebeu que uma saída sua levaria de facto a uma diminuição do poder político-militar da Aliança na Europa – não pelo seu peso na Aliança, mas devido ao impacto psicológico que essa acção acarretaria nas hostes ocidentais e o provável aproveitamento pelo bloco soviético. Christopher Coker também defende esta posição: “Ainda que a saída de Portugal não diminuísse materialmente a posição militar da NATO, representaria no entanto uma distinta perda política e psicológica em termos de imagem dinâmica da Aliança.”³⁶⁸ Assim sendo, os EUA, para evitar o desmoronamento da organização, encorajavam de certo modo a continuação da política colonial de Portugal. A situação no Médio Oriente ajudava a que a guerra colonial continuasse a ser progressivamente ignorada pelos demais parceiros. Como tal, poucos foram os aliados que continuaram a verberar a conduta portuguesa em África.

³⁶⁸ COKER, Christopher, *NATO, the Warsaw Pact and Africa*, Londres, MacMillan, 1985, pp. 66.

5. CONCLUSÕES

Desde a formação do Pacto, em 1949, o papel de Portugal foi sempre o de um parceiro anacrónico. Numa aliança de países democráticos que aceitavam a nova ordem internacional, resultante do após Segunda Guerra, Salazar desconfiava das intenções daqueles parceiros. Contudo, o desejo de defesa do Ocidente, e do próprio regime, face à ameaça soviética na Europa superou esses receios e a NATO trilhou o seu caminho. O convite a Portugal tem um nome: Base das Lajes. Esta base militar garantia aos EUA e à Aliança a execução do dispositivo militar de defesa para a Europa. António de Oliveira Salazar sabia-o e forçou sempre os americanos a respeitarem Portugal.

Como contrapartida, Portugal beneficiou a todos os níveis do estatuto de parceiro atlântico. A maior vantagem foi a utilização de armamento afecto às operações militares da NATO nas repressões das revoltas nacionalistas, ocorridas no início da década de sessenta. Porém, foi difícil chegar a uma conclusão sobre os limites da utilização do armamento afecto à NATO que Portugal utilizava em África. Apesar do embargo de armas, decretado por Kennedy e pela Grã-Bretanha, em 1961, Portugal continuava a receber armamento via NATO, já que as relações bilaterais não interferiam nos assuntos multilaterais da Aliança. Salazar consegue aguentar-se em África graças aos apoios bilaterais de países membros da NATO, cuja plataforma de entendimento foi o fórum da NATO, e ao contínuo fornecimento de armamento, mesmo quando a organização era acusada publicamente pela URSS e pelo bloco afro-asiático de ajudar a perpetrar e perpetuar o colonialismo em África. Corroborando as palavras de Costa Pinto, “a condição de membro da Aliança Atlântica pode ter sido irrelevante e incómoda para os restantes parceiros, mas foi um poderoso instrumento de estabilidade da Ditadura portuguesa, oferecendo-lhe um escudo protector na sua derradeira aventura colonial.”³⁶⁹ O multilateralismo da NATO permitiu a Portugal fomentar as relações bilaterais entre aqueles aliados que partilhavam o ponto de vista português e quiseram aproveitar esse apoio para interesse próprio. Através deste estudo podemos ver o anacronismo que sempre rodeou Portugal no seio da NATO. A relevância

³⁶⁹ PINTO, António Costa, *O Fim do Império. A Cena Internacional, a Guerra Colonial e a Descolonização, 1961-1975*, Lisboa, Livros Horizonte, 2001, pp. 27.

de Portugal no seio da Aliança, ao longo da década de 1960, destacou-se pelo uso do trunfo político que eram as Lajes.

Quando começaram as guerras em África, o problema colonial foi debatido na Sessões do Conselho do Atlântico. Os EUA, durante a administração Kennedy, juntamente com a Dinamarca e Noruega, defendiam que Salazar devia conceder a autodeterminação aos povos africanos das colónias. Todavia, França e RFA defendiam a política externa de Salazar, utilizando o argumento da situação no Congo para firmar a necessidade da manutenção da posição portuguesa em África. A diplomacia portuguesa reconhecia que as consultas na NATO sobre o problema colonial eram inócuas e inconclusivas.³⁷⁰ Elas só serviam, no entender do MNE português, “para sublinhar as diferenças” em vez de “coordenar uma política.” O problema residia “nos interesses individuais que colid[iam], estabelecendo-se entre eles uma concorrência cujas manifestações eram tentativas para reter ou assegurar mercados e zonas de influência.”³⁷¹

O sentimento lusitano era de exclusão. Salazar considerava inaceitável o facto de nenhum aliado ter saído a terreiro a defender Portugal que estava a ser vítima de um ataque ao Ocidente e aos valores europeus instituídos em África há mais de cinco séculos. Quando se iniciam as revoltas nacionalistas, em Angola, a NATO não condenou publicamente os ataques infligidos a um aliado. Mas quando, em 1962, a China comunista ataca a Índia, a Aliança considerou o ataque militar chinês “um acto de agressão calculado e não-provocado”.³⁷² Num contexto geoestratégico, era muito mais importante para a NATO condenar o ataque de um país comunista a um país que desempenhava um contrabalanço no equilíbrio de poderes naquela região do globo. A preocupação, quer da NATO, quer dos EUA, em apoiar Nehru numa contenda contra a China e a URSS, em termos de domínios de influência, era visível no seio da Aliança. O problema colonial português nunca ganhou os contornos políticos e internacionais que Salazar considerava devido. A principal razão era a força dos movimentos nacionalistas dos afro-asiáticos a que Nasser dera expressão em

³⁷⁰ Por exemplo, nos relatórios das Comissões Políticas, resultantes das Conferências dos Parlamentares NATO, entre 1961 e 1968, nunca aparece referido qualquer atrito ou discussão sobre o problema colonial português, ao contrário da questão cipriota, em 1963, ou do ataque da China à Índia, em 1962, só para citar os mais debatidos.

³⁷¹ MIRANDA, Bonifácio de, “O Futuro da NATO em Face da «Descolonização»”, Separata da Revista *Ultramar*, Lisboa, nº 17, Vol. V (Nº1), 1964, pp. 10.

³⁷² Conferência de Parlamentares da NATO, 8ª Sessão Anual, em Paris. AOS/COE/NE – 17 – 2, Pasta 23, fl. 556.

meados da década de cinquenta. Para os parceiros de Portugal, as revoltas em África tinham o condão da inexorabilidade e como tal o argumento da infiltração e instigação comunista nas colónias portuguesas foi rejeitado. A importância devida, reclamada por Portugal, jamais foi concedida pelos aliados.

Salazar nunca mostrou publicamente a sua intenção de retirar Portugal da Aliança. É natural que essa ideia possa ter sido cogitada em alguns círculos do poder político aquando do início das revoltas nacionalistas em Angola, em 1961, ainda mais logo após a invasão de Goa. A Aliança não se esforçou para dissuadir as intenções expansionistas de Nehru. No Estado Novo, havia a convicção de que a NATO devia cumprir o que estava consignado, isto é, defender o Ocidente da ameaça comunista nem que para isso fosse necessário combater em África. Ao contrário do que se possa pensar, a visão do ditador sobre a defesa da civilização ocidental não se compaginava com o abandono da Aliança. A tentativa de defesa de Portugal em África traduzia-se no desejo de estender o Tratado até ao Atlântico Sul, ideia cultivada desde o início das negociações para a adesão em 1949. Coker também defende esta ideia: “Longe do desejo da retirada da NATO e dos seus compromissos políticos e militares, Portugal desejava estendê-los.”³⁷³

Com a administração Johnson no poder, Portugal teve a vida mais facilitada. Primeiro, os americanos tinham pendendo sobre eles a possibilidade de renovação dos Acordos dos Açores. Era a espada de Dâmocles que permitia a Portugal ganhar vantagem no duelo diplomático. E segundo, o Vietname. Esta obsessão americana quase levou à desintegração da própria Aliança, quando De Gaulle reclamou mais atenção para o continente europeu. Foi durante a administração Johnson que se geraram as maiores tensões entre os aliados numa Aliança já ferida. É por isto que a partir de 1965, a diplomacia do Estado Novo reclama no seio da NATO a mudança de paradigma da defesa Ocidental na Europa: a defesa desta deveria centrar-se na África Austral, onde a infiltração soviética se manifestava através do apoio aos movimentos nacionalistas. Esta acção portuguesa traduzia-se nos pedidos dirigidos aos aliados para ignorarem o uso feito em território africano do armamento afecto à NATO pelas tropas portuguesas, não esquecendo o decalque feito com a atitude americana no Sudeste Asiático. Ou seja, o que os dois aliados faziam era defender o Ocidente do comunismo internacional.

³⁷³ COKER, Christopher, *NATO, the Warsaw Pact and Africa*, Londres, MacMillan, 1985, pp. 53.

A Aliança soube conjugar as diferentes visões dos parceiros. Quer o anticolonialismo dos nórdicos, quer o apoio deliberado da França, foram sempre geridos de uma forma diplomática. O que interessava era a união e solidariedade no combate aos soviéticos. É verdade que isso não aconteceu com Portugal no início das guerras coloniais. A expansão comunista no Vietname do Sul permitiu que os europeus olhassem para África de maneira diferente. O esforço que o Estado Novo fazia no continente africano granjeou admiração entre os parceiros, independentemente da ideologia política. O estoicismo de um pequeno país que teimava em não aceitar a nova ordem política em África foi recompensado pela NATO com a atribuição do IBERLANT (Comando Ibérico do Atlântico), em 1967. No final dos anos sessenta, os soviéticos iniciaram uma nova fase do seu crescimento náutico e realizaram diversos exercícios no Atlântico e Mediterrâneo. Com o litoral português percorrido pelas esquadras soviéticas, coube a Portugal a responsabilidade, sob a supervisão da NATO, de acompanhar com navios e aviões nacionais as manobras soviéticas. Este foi sem dúvida o maior endosso político que Portugal conheceu ao longo da década de 1960.³⁷⁴

A diplomacia portuguesa insistiu sempre no argumento da extensão do Tratado ao Atlântico Sul. Desde os primórdios do Pacto que o Estado Novo considerava ser esta a melhor forma de defender o Ocidente. Num encontro ministerial realizado em Lisboa, em Lisboa de 1968, já Marcelo Caetano assumira a Presidência do Conselho, Franco Nogueira reiterava mais uma vez a ideia do alargamento do Tratado ao Atlântico Sul: “A NATO não deve ser indiferente à preservação das posições estratégicas vitais para o Ocidente. Portugal nunca percebeu como é que se pode separar o Atlântico Norte do Atlântico Sul ou como é que se pode garantir a defesa de um sem a defesa do outro.”³⁷⁵ Isto revela bem a entropia política e o isolamento das ideias do Estado Novo numa Aliança que nunca soube lidar com as vicissitudes do aliado português.

³⁷⁴ TELO, António José, “Portugal e a OTAN: 1949-1976”, pp. 100, In AAVV., *Portugal e os 50 Anos da Aliança Atlântica 1949-1999*, Lisboa, Ministério da Defesa Nacional, 1999.

³⁷⁵ Declaração de Franco Nogueira citada em COKER, Christopher, *Ibidem*, pp. 54.

6. FONTES E BIBLIOGRAFIA

I. FONTES

1. ARQUIVOS

Arquivo Histórico-Diplomático (AHD), Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa.

Arquivo Oliveira Salazar (AOS), depositado no Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo (IAN/TT), Lisboa

2. FONTES IMPRESSAS

AAVV., *NATO. Facts and Figures*, Bruxelas, Serviço de Informação da NATO, 1971

Acordo de Auxílio Mútuo para a Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América, Lisboa, Imprensa Nacional, 1953.

Acordo de Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América, Lisboa, Imprensa Nacional, 1953.

NOGUEIRA, Franco, *Política Externa Portuguesa 1965-67*, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, 1968.

Resoluções sobre o Tratado do Atlântico Norte, Lisboa, Imprensa Nacional, 1953.

TELO, António José (Org.), *António de Faria*, Lisboa, Edições Cosmos, 2001.

3. JORNAIS

Diário de Notícias (1960-1968)

Diário Popular (1960-1968)

4. MEMÓRIAS E TESTEMUNHOS CONTEMPORÂNEOS

AAVV., *Portugal e os 50 Anos da Aliança Atlântica 1949-1999*, Lisboa, Ministério da Defesa Nacional, 1999.

ACHESON, Dean, "Fifty Years After", *Yale Review*, Vol. LI, Outubro de 1961, nº 1, pp. 1-10.

CRUZEIRO, Maria Manuela, *Costa Gomes. O Último Marechal*, Lisboa, Editorial Notícias, 1998.

GOMES, Varela, *Tempo de Resistência*, Lisboa, Ler Editora, 1980.

LUPI, Luís C., *Quem Incendiou o Congo?*, Lisboa, Editorial Império, 1960.

NOGUEIRA, Franco, *Diálogos Interditos. A Política Externa Portuguesa e a Guerra de África*, 2 Vols., Braga, Intervenção, 1979.

NOGUEIRA, Franco, *Salazar. Vol. V. A Resistência (1958-1964)*, Porto, Livraria Civilização, 1981.

NOGUEIRA, Franco, *Salazar. Vol. VI. O Último Combate (1965-1970)*, Porto, Livraria Civilização, 1985.

NOGUEIRA, Franco, *Um Político Confessa-se*, Porto, Livraria Civilização, 3ª Edição, 1987.

NUNES, António Lopes Pires, *Angola 1961 – Da Baixa do Cassange a Nambuangongo*, Lisboa, Prefácio, 2005.

THEMIDO, João Hall, *Dez Anos em Washington, 1971-1981. As Verdades e os Mitos nas Relações Luso-Americanas*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1995.

II. BIBLIOGRAFIA

ABBOT, Peter, RODRIGUES, Manuel Ribeiro, *Modern African Wars (2): Angola and Mozambique 1961-1974*, Londres, Osprey, 1988.

BOSGRA, S. J., VAN KRIMPEN, Christopher, *Portugal and NATO*, Amesterdão, Angola Comité, 1969.

CANN, John P., *Contra-Subversão em África. Como os Portugueses fizeram a guerra em África 1961-1974*, Lisboa, Prefácio, 2005.

CARDOSO, Edgar, *Presença da Força Aérea em Angola*, Lisboa, Secretaria de Estado da Aeronáutica, 1963.

COKER, Christopher, *NATO, the Warsaw Pact and Africa*, Londres, MacMillan, 1985.

COKER, Christopher, “The Western Alliance and Africa 1949-81”, *Africa Affairs*, Vol. 81, nº 324. (Jul., 1982), pp. 319-335.

DICKSON, David A., “US Foreign Policy Towards Southern and Central Africa: The Kennedy and Johnson Years”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. XXIII, nº 2, Spring 1993, Center for the Study of the Presidency, pp. 301-315.

FONSECA, Ana Mónica, *A Força das Armas: o Apoio da República Federal da Alemanha ao Estado Novo (1958-1968)*, Lisboa, Coleção Biblioteca Diplomática do MNE – Série D, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2007

FONSECA, Ana Mónica, “Dez anos de Relações Luso-Alemãs 1958-1968”, in *Relações Internacionais*, nº 11, Setembro 2006, pp. 47-60.

FRANCO, Manuela (Coord.), *Portugal, os Estados Unidos e a África Austral*, Lisboa, FLAD/IPRI, 2006.

GADDIS, John Lewis, *A Guerra Fria*, Lisboa, Edições 70, 2007.

GARCIA, Francisco Proença, *Análise Global de uma Guerra. Moçambique 1964-1974*, Prefácio, Lisboa, 2003.

GIL, José, *Salazar: A Retórica da Invisibilidade*, Lisboa, Relógio d’Água Editores, 1995.

JORDAN, Robert S., *Political Leadership in NATO. A Study in Multinational Diplomacy*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1979.

MARCOS, Daniel, “Portugal e a França na Década de 1960. A Questão Colonial e o Apoio Internacional”, in *Relações Internacionais*, nº 11, Setembro 2006, pp. 31-45.

MARCOS, Daniel, *Salazar e De Gaulle: a França e a Questão Colonial Portuguesa (1958-1968)*, Lisboa, Coleção Biblioteca Diplomática do MNE – Série D, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2007

MARCUM, John, *The Angolan Revolution, Vol. I (1950-1962)*, Cambridge, MIT Press, 1969.

MARTINS, Fernando, «'É evidentemente muito embaraçoso tomar posição'. Portugal e a crise do Suez de 1956», in *Relações Internacionais*, nº 12, Dezembro 2006, pp. 99-118.

MAXWELL, Kenneth, *A Construção da Democracia em Portugal*, Lisboa, Editorial Presença, 1999.

MIRANDA, Bonifácio de, “O Futuro da NATO em Face da «Descolonização»”, Separata da Revista *Ultramár*, Lisboa, nº 17, Vol. V (Nº1), 1964.

MOITA, Luís *et al.* (Eds.), *Colonialismo e Lutas de Libertação. 7 Cadernos sobre a Guerra Colonial*, Porto, Afrontamento, 1974.

OLIVEIRA, Pedro Aires, «Nota Prévia aos Documentos: a Adesão de Portugal à NATO (1948-1949) e Documentos», in *Política Internacional*, nº 19, Volume 3, 1999, pp. 115-120 e 121-162.

OLIVEIRA, Pedro Aires, *Os Despojos da Aliança, A Grã-Bretanha e a Questão Colonial Portuguesa, 1945-1975*, Lisboa, Edições Tinta da China, 2007.

PAPACOSMA, Victor S. *et al.* (Eds.), *NATO: After Fifty Years*, Delaware, Scholarly Resources Inc., 2001.

PINTO, António Costa (Coord.), *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Dom Quixote, 2004.

PINTO, António Costa, *O Fim do Império. A Cena Internacional, a Guerra Colonial e a Descolonização, 1961-1975*, Lisboa, Livros Horizonte, 2001.

RODRIGUES, Luís Nuno, “A Diplomacia Portuguesa no Início das Guerras Coloniais”, in CASTRO, Zília Osório de (Coord.), *Diplomatas e Diplomacia*, Lisboa, Livros Horizonte, 2004, pp. 69-100.

RODRIGUES, Luís Nuno, “George Ball em Lisboa: os Estados Unidos e o problema colonial português em 1963”, in *Ler História*, nº 47, Lisboa 2004, pp.125-143.

RODRIGUES, Luís Nuno, *Kennedy-Salazar: A Crise de uma Aliança. As Relações Luso-Americanas entre 1961 e 1963*, Lisboa, Editorial Notícias, 2002.

RODRIGUES, Luís Nuno, “Missão Impossível: O Plano Anderson e a Questão Colonial Portuguesa em 1965”, in *Relações Internacionais*, nº 1, Março 2004, pp. 99-111.

RODRIGUES, Luís Nuno, “Os Estados Unidos e a Questão de Goa em 1961”, in *Ler História*, nº 42, 2002, pp. 61-90.

RODRIGUES, Luís Nuno (Coord.), *Regimes e Império: As Relações Luso-Americanas no Século XX*, Lisboa, FLAD/IPRI, 2006.

SCHNEIDMANN, Witney, *Confronto Em África. Washington e a Queda do Império Colonial Português*, Lisboa, Tribuna de História, 2005.

SILVA, A. E. Duarte, “O Litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)”, in *Análise Social*, nº 130, 1995, pp. 5-50.

TEIXEIRA, Nuno Severiano, “Da Neutralidade ao Alinhamento: Portugal na Fundação do Pacto do Atlântico”, in *Análise Social*, Vol. XXVIII (120), 1993 (1º), pp. 55-80.

TEIXEIRA, Nuno Severiano, “Portugal e a NATO: 1949-1989”, in *Análise Social*, Vol. XXX (133), 1995, pp. 803-818.

TEIXEIRA, Nuno Severiano, “Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO)”, in *Dicionário de História do Estado Novo* (dir. Fernando Rosas e J. M. Brandão de Brito), Volume II, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996, pp. 703-706.

TEIXEIRA, Nuno Severiano, “O 25 de Abril e a Política Externa Portuguesa”, in *Relações Internacionais*, nº 1, Março 2004, pp. 5-12.

TELO, António José, “As Guerras de África e a Mudança nos Apoios Internacionais de Portugal”, in *Revista de História das Ideias*, Vol. 16 (1994), 347-369.

TELO, António José, *Portugal e a NATO: o Reencontro da Tradição Atlântica*, Lisboa, Edições Cosmos, 1996.

TELO, António José, “Portugal e a NATO: dos Pirenéus a Angola”, in *Análise Social*, Vol. XXX (134), 1995 (5º), 947-973.

VICENTE, António Pedro, “Portugal e a NATO face ao isolamento de Espanha”, in TELO, António José (Org.), *O Fim da Segunda Guerra Mundial e os Novos Rumos da Europa*, Lisboa, Edições Cosmos, 1995, pp. 301-314.