

CAPÍTULO 3

AS RELAÇÕES PORTUGAL-EUA DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL À TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA

1.A Aproximação à Nova Potência Marítima

Apesar da opção portuguesa de se manter não beligerante durante a Segunda Guerra Mundial, este conflito acabou por contribuir para uma aproximação político-diplomática entre Portugal e os EUA. O passo decisivo nesse sentido foi dado pela assinatura de um acordo entre os dois países relativamente ao estabelecimento de um conjunto de bases navais e aéreas norte-americanas nos Açores, em finais de 1944.

Este acordo surgiu na sequência da adopção por Lisboa de uma atitude de «neutralidade colaborante» com os aliados nos últimos anos da guerra e foi precedido por outro, concretizado em meados de 1943 com o Reino Unido, que atribuiu ao governo britânico autorização para estabelecer uma base naval e aérea no arquipélago durante o conflito em nome da tradicional e longínqua aliança luso-britânica.

Contudo, a satisfação das pretensões de Londres não foram suficientes para remover o interesse dos Estados Unidos em estabelecerem-se militarmente nos Açores, o que de resto vinha já desde o início da década e compreendia mesmo planos para uma eventual ocupação das ilhas em caso de necessidade pelo esforço de guerra. Washington não ficou agradada com o teor do acordo entre Portugal e a Grã-Bretanha uma vez que aquele impedia o seu acesso directo à base, agora inglesa, continuando a faltar ao dispositivo americano de segurança uma escala de transporte de tropas para os continentes europeu e africano; além disso, estando os Açores sob jurisdição britânica, não era assegurado aos EUA uma das suas pretensões essenciais, ou seja, a salvaguarda dos direitos de longa duração sobre as bases.

Em finais de 1943, a Administração Roosevelt deu um sinal claro sobre o papel desejado para os EUA naquela fase, comunicando a Winston Churchill que pretendia lidar directamente com o governo português, dispensando o recurso à intermediação do Reino Unido. A mudança na abordagem entre os aliados relativamente a Portugal era evidente e a Casa Branca foi clarificando o seu papel hegemónico no Ocidente, ocupando progressivamente o lugar anteriormente protagonizado por Londres.

As negociações entre Portugal e os Estados Unidos para a concessão de facilidades nos Açores foram longas e complexas, sobretudo devido às extensas pretensões dos militares do Departamento de Defesa que sustentavam a aprovação de um plano alargado, incluindo facilidades nas bases de Ponta Delgada, Horta, São Miguel, Terceira e Flores; porém, os diplomatas norte-americanos conseguiram moderar estas ambições adoptando uma abordagem mais cautelosa em relação a Lisboa. George Kennan, na altura com uma relevante influência nas negociações, acabou por desempenhar neste âmbito um papel decisivo ao chamar a atenção do seu governo para o facto de o programa pretendido pelos militares ser não só inaceitável para Salazar, como também um factor potenciador de suspeição em relação a qualquer iniciativa futura de Washington sobre os Açores.¹ Na óptica de Kennan, só existiam dois caminhos para que o governo americano assegurasse uma boa relação com Portugal, garantindo o acesso aos Açores: primeiro, apostando no derrube do regime salazarista e na edificação de um outro mais favorável a Washington; segundo, conquistando a confiança de Salazar, prosseguindo com os objectivos que pretendiam. Optando por esta última via, Kennan considerou indispensável uma declaração por parte da sua Administração de respeito pela soberania portuguesa em todos os territórios do império colonial - era a questão colonial a emergir como condicionante estrutural do relacionamento entre Portugal e os EUA durante as décadas seguintes.

Durante o ano de 1944, Salazar assumiu a inevitabilidade na aproximação a Washington e foi cedendo progressivamente a algumas das suas pretensões, mas enquadrou esta nova política num sistema de compensações em matérias consideradas cruciais para o Estado Novo. Como defendeu António José Telo, Portugal procurou nas negociações com os Estados Unidos «fazer passar pelos Açores a solução para os seus principais problemas no pós-guerra». ² Um deles foi a situação em Timor, ocupado pelos japoneses, constituindo-se como a única parcela do império cuja soberania estava posta em causa. Aproveitando as negociações em curso, o governo português exigiu aos aliados a participação de tropas portuguesas no esforço de libertação daquele território por temer que, «sem a participação efectiva de forças nacionais na reocupação de Timor, houvesse no pós-guerra uma pressão demasiado forte da Austrália, da Holanda e dos movimentos separatistas para alterar o estatuto da ilha». ³ Assim, em Março de

¹George Kennan, *Memoirs...*, ob. cit., p. 151

²António José Telo, *Os Açores e o Controlo do Atlântico*, Lisboa, Edições Asa, 1993, pp.417-18

³ *Idem*, pp. 447-49.

1944, Salazar suscitou junto da Casa Branca a questão de Timor, fazendo coincidir esta diligência com o período em que os EUA estavam a tentar obter a todo o custo as já referidas facilidades nos Açores.

A resposta norte-americana foi praticamente imediata: a base que os EUA pretendiam estabelecer na ilha de Santa Maria era o maior contributo que Portugal podia dar para a libertação de Timor. Como sublinhou António José Telo, o «significado desta afirmação é o de os EUA estarem afinal dispostos a aceitar o império português, e o não isolamento do regime no pós-guerra, desde que lhes seja cedida Santa Maria».⁴

Pese embora a falta de alternativas políticas e estratégicas por parte de Lisboa, apenas no final de 1944, com a vitória dos aliados sobre a Alemanha cada vez mais próxima, Salazar resolveu abandonar definitivamente a sua linha de demora nas conversações com os norte-americanos. O presidente do Conselho pressentiu que a continuidade da intransigência em conceder aos Estados Unidos instalações próprias em Santa Maria podia pôr em causa não só a manutenção da soberania portuguesa sobre Timor, como em todo o império colonial e, em último caso, a sustentabilidade do próprio regime. O acordo entre os dois governos acabou por ser assinado em Novembro de 1944.

Em conclusão, foi ainda durante a guerra que se iniciou o processo de aproximação do regime salazarista aos EUA. Paulatinamente, Lisboa foi-se apercebendo que uma aliança com Washington e uma pertença à sua esfera de influência eram mecanismos essenciais para a manutenção do regime e do império; e através desta aproximação estratégica garantiu o apoio à continuidade da situação política no país, à manutenção do império colonial e à participação em algumas das organizações internacionais surgidas após 1945.

O alcance geoestratégico da criação de uma base norte-americana nos Açores foi crucial para as aspirações de Washington no pós-guerra. As bases insulares representaram um dos vértices dos renovados planos para a sustentação de um alargado sistema de bases navais e aéreas disseminadas um pouco por todo o mundo. Além disso, o arquipélago desempenhou um papel específico muito importante nos esquemas elaborados pelo Departamento de Defesa, quer como centro de luta anti-submarina com recurso a meios tecnológicos altamente sofisticados, quer como elo logístico de grande

⁴ *Ibidem.*

relevância na projecção do poder militar norte-americano para o continente europeu, quer ainda como um elo importante para telecomunicações, servindo também para detectar electronicamente actividades soviéticas na zona de Gibraltar.⁵

Logo após a Segunda Guerra Mundial decorreram novas negociações entre Lisboa, Washington e Londres que se saldaram pela assinatura em Maio de 1946 de um acordo prolongando o prazo de ocupação das bases açorianas pelos aliados até Dezembro do ano seguinte, o que disponibilizou mais tempo para os decisores políticos dos Estados Unidos prepararem futuras conversações com o governo português com vista a estabelecer numa base temporal mais alargada uma base militar em território açoriano.⁶

Estas negociações, que decorreram entre os anos de 1946 e 1947, foram bastante difíceis. Apenas em 1948 os dois países chegaram a acordo para o estabelecimento da presença norte-americana na ilha, numa perspectiva considerada de longo prazo. O acordo, formalizado sob a forma de uma troca de notas entre os dois governos, concedeu aos EUA o direito de usufruto de facilidades de trânsito nos Açores por mais três anos, com possibilidade de prorrogação para cinco.

Neste mesmo quadro político, o processo de integração de Portugal na esfera de influência norte-americana na região da Europa Ocidental foi-se desenrolando também a outros níveis, sobretudo no económico, destacando-se neste último plano a adesão do país ao plano Marshall, para o qual foi convidado oficialmente em Julho de 1947. No entanto, o processo deparou-se uma vez mais com dificuldades, dadas as reservas que ainda subsistiam em Lisboa relativamente às iniciativas de Washington, acabando as autoridades portuguesas por rejeitar os auxílios disponibilizados. Segundo Fernanda Rolo tal aconteceu porque para Salazar os Estados Unidos representavam uma ameaça para a «estabilidade política e económica do regime» e «a afirmação da soberania dos EUA relativamente à Europa e a sua oferta financeira poderiam esconder as ambições americanas em relação às colónias europeias em África».⁷

Não obstante as incompatibilidades ideológicas, o Estado Novo não se colocou à margem do novo sistema económico ocidental do pós-Segunda Guerra Mundial, acabando não só por assinar a convenção que criou a Organização Europeia de

⁵José Medeiros Ferreira, *Portugal em Transe (1974-1985)*, em José Matoso (dir.), *História de Portugal*, vol. VIII, Lisboa, Círculo de Leitores, 1994, p.185

⁶Luís Nuno Rodrigues, *Salazar-Kennedy: A Crise de uma Aliança. As Relações Luso-Americanas entre 1961 e 1963*, Lisboa, Editorial Notícias, 2002, pp. 20-21

⁷Fernanda Rollo, *Portugal e o Plano Marshall. Da Rejeição à Solicitação da Ajuda Financeira Norte-Americana (1947-1952)*, Lisboa, Editorial Estampa, 1994, pp. 182-83

Cooperação Económica, como também por aceitar a ajuda Marshall ao apresentar na OECE um pedido de auxílio financeiro na ordem dos 625 milhões de dólares, em finais de 1948.⁸

Dentro do mesmo quadro, foi decisiva a participação de Portugal na NATO, o que significou a sua inclusão no sistema de defesa do Ocidente. Independentemente das razões que levaram os aliados a convidarem o País para participar na organização, sendo estas sobretudo de natureza geoestratégica e associadas à utilidade dos Açores nos planos militares americanos, a participação de Lisboa na NATO significou a formalização da aceitação internacional do regime salazarista e o seu alinhamento com as potências ocidentais no cenário bipolar do pós-1945.

Contudo, este processo não foi isento de objecções por parte do governo português. Desde logo, Salazar pretendeu que o tratado incluísse na área de segurança da aliança as possessões coloniais portuguesas, matéria que foi rejeitada pelos aliados. Depois, o Presidente do Conselho foi bastante cáustico quanto ao pendor ideológico do tratado, fortemente marcado pela democracia parlamentar. Porém, nada disso impediu que Portugal assinasse o tratado constitutivo da Organização do Tratado do Atlântico Norte a 4 de Abril de 1949, tornando-se assim um dos membros fundadores da NATO.⁹

Em 1951 foram assinados dois acordos fundamentais que regularam as relações luso-americanas durante um alargado período de tempo: o Acordo de Auxílio Mútuo para a Defesa (5 de Janeiro) e o Acordo de Defesa entre Portugal e os Estados Unidos (6 de Setembro). O primeiro destinou-se a regulamentar o fornecimento de equipamento militar americano e a sedimentar uma defesa integrada na área do Atlântico Norte; já o segundo, mais específico quando ao dossier Açores, estipulou o compromisso português de conceder as bases do arquipélago ao governo dos EUA em caso de guerra na qual estivessem envolvidos durante a vigência do Tratado do Atlântico Norte e assegurou ainda a ampliação das instalações militares existentes e a construção de novas.¹⁰

As boas relações estabelecidas entre Lisboa e Washington a seguir à Segunda Guerra Mundial conheceram um primeiro percalço em 1954 e em consequência da emergência do problema colonial, em particular pelas dificuldades sentidas por

⁸Luís Nuno Rodrigues, *Salazar-Kennedy...*, ob. cit., p. 22.

⁹Ver a este respeito Nuno Severiano Teixeira, «Da Neutralidade ao Alinhamento: Portugal na Fundação do Pacto do Atlântico», em *Análise Social*, Vol. XXVIII (120), 1993 (1º)

¹⁰Luís Nuno Rodrigues, *Salazar-Kennedy...*, ob. cit., pp.24-25

Portugal no Estado Português da Índia. Nessa data, a União Indiana decidiu ocupar os enclaves de Dadrá e Nagar Aveli e proibir a passagem no seu território de quaisquer autoridades portuguesas, forças militares ou munições com destinos aqueles espaços.¹¹

Tratou-se da primeira ocasião no pós-guerra em que os EUA demonstraram uma posição de alguma divergência relativamente a Portugal e aos seus propósitos coloniais, traduzida pela recusa em fazer qualquer declaração pública de condenação da acção do governo indiano. E este episódio não deixou de se reflectir no relacionamento luso-americano, ainda que por um curto período de tempo, acabando por se revelar nas dificuldades colocadas por Lisboa quanto à renovação do acordo de utilização das Lajes, que terminava no final do ano de 1956.

Apesar do problema ter sido superado e o acordo relativo aos Açores renovado em Novembro de 1957, as questões coloniais tinham já aberto uma frente de discórdia entre Lisboa e Washington, com alguns sectores da Administração americana a começarem a ponderar reconsiderar o seu posicionamento quanto ao colonialismo europeu, sobretudo em África. A título de exemplo, num conjunto de votações ocorridas na Assembleia Geral das Nações Unidas, em Dezembro de 1960, os EUA votaram favoravelmente a Resolução 1514, que condenava genericamente todas as formas de colonialismo; porém, numa atitude mais cautelosa, quando se tratou de decidir se os territórios administrados por Portugal poderiam ser incluídos na designação genérica de territórios não autónomos, Washington optou por se abster.¹²

2.A crise de uma aliança

Num extenso trabalho de investigação sobre as relações luso-americanas durante a Administração Kennedy o historiador Luís Nuno Rodrigues chamou à atenção para o facto deste período temporal ter assinalado a primeira crise grave da aliança estabelecida entre Lisboa e Washington no contexto da Segunda Guerra Mundial.¹³

Dois acontecimentos internos coincidentes no tempo com a ascensão de John F. Kennedy à presidência dos EUA acabaram por influenciar o relacionamento entre os dois países durante o ano de 1961: primeiro, o assalto ao navio português *Santa Maria*

¹¹ *Idem*, pp.26-27

¹² Ver José Calvet de Magalhães, *Portugal e as Nações Unidas. A Questão Colonial (1955-1974)*, Lisboa, IEEI, 1996, pp. 15-16.

¹³ Luís Nuno Rodrigues, *Salazar-Kennedy...*, ob. cit

organizado pelo capitão Henrique Galvão; segundo, o movimento conspirativo para derrubar Salazar liderado pelo então ministro da Defesa, General Botelho Moniz.

O primeiro destes casos eclodiu a 22 de Janeiro quando um grupo de opositores ao Estado Novo sequestrou o navio *Santa Maria* nos mares da América Central com o objectivo de seguir com ele para Angola e aí aderir a um movimento revoltoso em preparação. Na sequência desta acção, o governo português solicitou o auxílio de Londres e Washington para recuperar o navio, tendo recebido de imediato uma resposta favorável de ambos os aliados que se dispuseram a perseguir o navio. Porém, quando foi informada que os revoltosos agiam contra o regime autoritário a Administração Kennedy alterou a sua posição e não só deu ordens aos seus contratorpedeiros enviados em busca do barco português para regressarem às bases, como permitiu o contacto directo com os revoltosos. A atestar a forma como o comportamento norte-americano foi percebido pelas autoridades portuguesas, refira-se, a título de exemplo, o comentário de Franco Nogueira segundo o qual, a partir do momento em que Henrique Galvão proclamou os objectivos políticos do seu movimento, Kennedy e «o seu grupo de jovens conselheiros, que com ele entrou na Casa Branca e no Departamento de Estado, logo se avisaram do aproveitamento político que, contra o governo de Lisboa, poderia ser feito do incidente».¹⁴

O episódio conhecido por “golpe Botelho Moniz” acabou por ter consequências ainda mais graves para as relações luso-americanas no dealbar do ano de 1961. A tentativa de golpe de Estado liderada pelo Ministro da Defesa, General Júlio Botelho Moniz, acentuou as desconfianças do governo português relativamente à nova Administração norte-americana uma vez que, na óptica do primeiro, havia sinais evidentes de envolvimento dos Estados Unidos na conspiração, nomeadamente do seu Embaixador em Lisboa, Charles Burke Elbrick, tendo mesmo chegado a considerar-se que a "Abrilada" era uma conspiração fabricada pela CIA e pela Embaixada para derrubar Salazar.¹⁵

Independentemente do real envolvimento de Washington no evento, o certo é que existiram de facto contactos frequentes entre Elbrick e Botelho Moniz nos primeiros meses da presidência Kennedy. Porém, à medida que se foi tornando evidente

¹⁴ Sobre o assalto ao *Santa Maria* ver, por exemplo, Daniel de Melo, «Assalto ao *Santa Maria*», em Fernando Rosas e J. M. Brandão de Brito, *Dicionário de História do Estado Novo*, Vol. I, Venda Nova, Bertrand Editora, 1996; José Freire Antunes, *Kennedy e Salazar. O Leão e a Raposa*, Lisboa, Difusão Cultural, 1991; Nogueira, *Salazar: Vol. V. A Resistência (1958-1964)*, Porto, Livraria Civilização Editora, 1988

¹⁵Luís Nuno Rodrigues, *Salazar-Kennedy...*, ob. cit, pp.54-55

que o ministro da Defesa e os seus apoiantes estavam prestes a passar à acção, levantaram-se em Washington algumas vozes contrárias à política seguida em Lisboa pelo Embaixador. A 11 de Abril, ou seja, dois dias antes da tentativa de golpe, Foy Kohler, responsável pelos assuntos europeus do Departamento de Estado, discutiu a evolução da situação interna em Portugal com Dean Rusk, Secretário de Estado de Kennedy. Kohler lembrou a Rusk que Moniz tinha tentado convencer Salazar a liberalizar o regime em Angola e Moçambique e que, ao mesmo tempo, tinha mantido os americanos rigorosamente informados, através de Elbrick; porém, acrescentou que, apesar do interesse americano em manter uma ligação com Botelho Moniz, era imprudente apoiá-lo abertamente. A posição de Foy Kohler foi decisiva para causar uma certa inflexão na política americana para com o ministro português, mas isso não impediu que a “Abrilada” fosse perspectivada pelas autoridades de Lisboa como uma conspiração montada em conjunto por Botelho Moniz e pela Embaixada norte-americana em Lisboa.¹⁶

Apesar destes antecedentes, o principal motivo para a eclosão da crise na aliança entre Portugal e os Estados Unidos no ano de 1961 residiu na questão colonial. Praticamente logo que foi eleita, a Administração Kennedy operou uma revisão no posicionamento americano face ao continente africano, estipulando como objectivo essencial uma aproximação a África de forma a neutralizar a intromissão política-ideológica da União Soviética nessa região. E um dos primeiros acontecimentos propiciadores da aplicação prática desta nova abordagem da política externa de Washington foi justamente o início do conflito em Angola, em Fevereiro-Março de 1961. Confrontado com as informações de tumultos naquele território ultramarino português, o Departamento de Estado reagiu comunicando a Salazar que, caso Portugal não alterasse a sua política em Angola, os EUA eram obrigados a assumir uma atitude crítica em relação ao colonialismo português, compreendendo inclusive a votação favorável de uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a matéria. Esta tomada de posição acabou por representar uma verdadeira inversão nas práticas correntes até finais de 1960, altura em que a abstenção era o mote dado por Washington quanto ao problema colonial português.

¹⁶ Sobre o “golpe Botelho Moniz” ver, por exemplo, Franco Nogueira, *Salazar...*, ob. cit., pp. 198-240; Telmo Faria, «Golpe de Botelho Moniz», em António Barreto e Maria Filomena Mónica (coord.), *Dicionário de História de Portugal*, Vol. VIII, Lisboa, 2000, pp. 103-105

Este facto, mais do que qualquer outro, contribuiu decisivamente para a génese do período de maior crispação do relacionamento entre Lisboa e Washington no pós-1945. Desde logo porque o governo português começou a receber informação sobre a existência de contactos entre os EUA e os movimentos nacionalistas angolanos, com especial protagonismo para a UPA de Holden Roberto. Além disto, a Casa Branca comunicou a Portugal, em Agosto de 1961, a adopção de uma nova política de transacção de armamento, recusando a partir daí a venda de equipamento militar a Lisboa que pudesse vir a ser utilizado fora da área geográfica do tratado do Atlântico Norte. Por outro lado, ainda no ano de 1961, a ocupação militar de Goa, Damão e Diu pela União Indiana foi interpretada pelo governo português como uma consequência directa da falta de firmeza por parte dos responsáveis políticos norte-americanos que, no entender de Franco Nogueira, Ministro dos Negócios Estrangeiros de Salazar, poderiam facilmente ter evitado o sucedido.¹⁷

Embora as tensões se tenham acentuado num curto espaço temporal, a sua atenuação não foi menos veloz. A partir da segunda metade de 1962 e ao longo de 1963, a situação de crise nas relações luso-americanas veio a conhecer alguns sinais de melhoria. A política norte-americana acabou gradualmente por se tornar mais convergente com os interesses portugueses, embora os focos de tensão nunca tivessem desaparecido por completo. Vários factores estiveram na base dessa mudança, muito em especial a extraordinária importância estratégica da base das Lajes, considerada crucial pelas autoridades militares de Washington não apenas num cenário de eclosão de um conflito de amplitude mundial, como também em tempo de paz.

Ao longo do período em que Kennedy exerceu a presidência os militares colocaram em cima da mesa a importância das bases açorianas para o dispositivo de segurança nacional norte-americano e para a defesa do mundo ocidental em geral. Além disso, a administração percebeu o real valor das Lajes quando se confrontou com diversas crises no âmbito do conflito com a União Soviética. Da crise de Berlim e a iminente possibilidade de fazer deslocar um número alargado de unidades militares americanas para a Alemanha, à crise dos mísseis em Cuba, com a preponderância demonstrada pelas instalações nos Açores na detecção e monitorização dos movimentos dos submarinos soviéticos, até à guerra entre a China e a Índia, com a recusa do

¹⁷Luís Nuno Rodrigues, *Salazar-Kennedy...*, ob. cit., pp.70-88. A este respeito ver também António José Telo, «As Guerras de África e a Mudança nos Apoios Internacionais de Portugal», em *Revista de História das Ideias*, Vol. 16, 1994, pp.347-69

governo português em deixar aviões norte-americanos transportarem ajuda para a Índia e fazerem escala em território nacional. Por outras palavras, as Lajes tinham-se revelado preponderantes no sucesso que Washington desejava na “guerra fria”.

Deste modo, a partir de meados de 1962, foram drasticamente reduzidas as declarações públicas dos decisores políticos norte-americanos em relação ao problema colonial português. A política de venda de armas a Portugal tornou-se também bastante mais flexível e os contactos com os movimentos nacionalistas angolanos foram significativamente reduzidos. Além disso, a política seguida pelos EUA nas Nações Unidas foi francamente invertida a partir de Agosto desse mesmo ano, com a delegação norte-americana a abster-se ou mesmo a votar contra as resoluções que punham em causa a política colonial portuguesa traçada por Salazar.¹⁸

Em rigor, a questão africana nunca deixou de ser incómoda para a Administração Kennedy. Na fase final da sua presidência, em Agosto de 1963, o Subsecretário de Estado George Ball deslocou-se a Lisboa com o objectivo de encontrar uma posição de entendimento com Portugal acerca da questão colonial, propondo então um programa que permitisse o exercício da autodeterminação nos territórios africanos portugueses num prazo de dez anos; todavia, deparou-se com a recusa do governo de Salazar em discutir sequer o problema;¹⁹ na óptica de Ball, a política do Estado Novo continuava a ser fortemente influenciada por princípios de orgulho nacional, de um sentido de missão cristã e, até, de uma aura onde a fé num império ancestral era ponto central na condução da política do regime.²⁰

Cumprir sublinhar que a política africana da Administração Kennedy nunca foi consensual mesmo no seu interior. Os sectores “europeístas” do Departamento de Estado e de Defesa foram desde o início críticos desta abordagem, acabando estes por ser mesmo decisivos na tarefa de convencer o presidente a moderar o posicionamento e a regressar a uma política mais convergente com os interesses de um aliado importante como Portugal. O debate conhecido como “Angola ou Açores”, precisamente por contrapor as duas disposições sobre a política externa americana face a Lisboa, constituiu o centro de uma disputa estratégica dentro do governo dos EUA no dealbar da década de 1960.

¹⁸Luís Nuno Rodrigues, *Salazar-Kennedy...*, ob. cit., pp.239-75

¹⁹Luís Nuno Rodrigues, «Missão Impossível: O Plano Anderson e a Questão Colonial Portuguesa em 1965», *Relações Internacionais*, Nº1, Março 2004, p. 101.

²⁰George W. Ball, *The Past has Another Pattern Memoirs*, New York, W.W Norton & Company, 1983, pp. 276-277.

Conscientes justamente do “trunfo” dos Açores, as autoridades portuguesas fizeram depender a renovação do acordo das Lajes de uma alteração vincada da política norte-americana face a Portugal, exigindo um reposicionamento da Administração Kennedy em relação às condutas desenvolvidas em Angola pelo *American Committee on Africa*, pelos missionários metodistas norte-americanos, pela *American Federation of Labour and Congress of Industrial Organizations*, pelo *International Rescue Committee*, passando pela própria estratégia do país nas Nações Unidas, pelas relações das missões consulares e diplomáticas dos EUA com os movimentos nacionalistas angolanos, declarações públicas sobre o não fornecimento a Portugal de armas que pudessem ser utilizadas em Angola, terminando na actuação de Washington na altura da perda de Goa.

3.De Johnson a Nixon

Após a morte de Kennedy e a tomada de posse de Lyndon B. Johnson, as relações entre Portugal e os EUA entraram numa fase de relativa tranquilidade institucional, mesmo que num quadro que relegou Lisboa para um nível de baixa prioridade para a política externa de Washington.

Efectivamente, a nova presidência acabou por ser praticamente dominada por dois assuntos primordiais, um endógeno e outro exógeno. Internamente, a prioridade foi atribuída ao projecto da *great society* que compreendeu um conjunto de programas alargados de reformas internas nas áreas sociais, nomeadamente na diminuição da pobreza, no combate às discriminações raciais, em problemas urbanos, sistema de saúde, transportes e educação. Externamente, a guerra do Vietname concentrou toda a máquina política e militar norte-americana na Indochina e relegou para um plano secundário as questões coloniais portuguesas.

De resto, a partir de 1964, a posição internacional de Portugal sofreu significativas melhorias e não só no quadro das suas relações com os Estados Unidos. O mesmo aconteceu com a Alemanha Federal, facto ilustrado pelo estabelecimento de uma base militar alemã em Beja, e com a França, através da instalação de uma base francesa na ilha das Flores para rastreio de mísseis balísticos.

Todavia, a questão colonial não desapareceu completamente da agenda externa de Washington que continuou a promover junto do governo português planos para a descolonização programada, mas controlada, dos territórios ultramarinos. Foi justamente durante a Administração de Johnson que se levou a cabo uma nova tentativa

para convencer Portugal a aceitar a autodeterminação das suas colónias num prazo de dez anos em troca de garantias americanas de que a actividade nacionalista em África cessaria de imediato e de um conjunto de incentivos económicos, iniciativa que ficou conhecida por “Plano Anderson” devido a ter sido liderada pelo Embaixador George Anderson.²¹

Esta iniciativa deparou-se uma vez mais com a recusa do governo português em negociar a sua presença em África. De resto, após visita aos territórios africanos, o próprio Anderson comunicou a Washington a necessidade dos portugueses continuarem em Angola e Moçambique, uma vez que a alternativa era um retorno ao tribalismo e ao caos interno, e criticou mesmo a estratégia dos Estados Unidos nos últimos anos por considerar que os apoios à UPA - agora FNLA - de Holden Roberto não tinham efeitos no alcance da sua influência em Angola, assim como no conjunto dos apoios militar que dispunham esses nacionalistas, que eram maioritariamente fornecidos pela União Soviética, China e Jugoslávia.

O governo de Salazar só respondeu oficialmente à proposta americana seis meses depois. Em Março de 1966, Franco Nogueira indicou a George Anderson que o executivo português tinha analisado com detalhe a proposta mas que não a podia aceitar; para Portugal era impensável a adopção de uma tomada de posição pública admitindo como último ponto da sua política em África a autodeterminação das colónias. O Embaixador concluiu então não existirem hipóteses de mudança na atitude de Lisboa quanto aos territórios africanos e recomendou à sua Administração que deixasse «a panela ferver em lume brando até que algum acontecimento significativo torne uma nova abordagem aconselhável»; para ele não existiam nesta fase vantagens em «precipitar desnecessariamente quaisquer irritações nas relações entre os EUA e Portugal».²²

Ainda em 1966 chegou a Lisboa um novo Embaixador, Tapley Bennet, com instruções para auxiliar Portugal na preparação das suas colónias para um melhor futuro, sob os pontos de vista económico e social, sem se preocupar em demasia com as questões políticas dessa região.²³ Segundo a interpretação do então ministro dos Negócios Estrangeiros, Franco Nogueira, «a política dos EUA, obcecados com a guerra do Vietname, caíra numa rotina indiferente no que toca a África; e quanto a Portugal

²¹Michael A. Samuels and Stephen M. Haykin, «The Anderson Plan: An American Attempt to Seduce Portugal Out of Africa», *Orbis*, Vol. 23, N°3, 1979, pp. 649-669.

²² Cit. em *Ibidem*.

²³ Luís Nuno Rodrigues, *Salazar-Kennedy...*, ob. cit., p.311-12

apenas de longe em longe havia um traço de hostilidade, ou de frieza, ou de desacordo».²⁴

Nem a substituição de Salazar por Marcello Caetano foi suficiente para produzir de imediato uma alteração na atitude de Washington para Lisboa. Segundo a avaliação feita pela Administração Johnson não eram de esperar mudanças significativas na política interna e externa de Portugal. Procurando deixar isso mesmo claro ao exterior, sobretudo no que dizia respeito à questão colonial, Franco Nogueira apressou-se a transmitir aos embaixadores Brasil Espanha, França, República Federal da Alemanha, Reino Unido, África do Sul e EUA que a política portuguesa para aos seus territórios ultramarinos não seria minimamente alterada, uma vez que esta não reflectia uma visão meramente pessoal de Salazar, mas sim uma objectiva opção nacional na defesa dos verdadeiros interesses do país.²⁵

A tomada de posse de Richard Nixon como Presidente dos EUA, em Janeiro de 1969, coincidiu com um dos momentos mais favoráveis do relacionamento luso-americano. Apenas três meses depois do início das suas funções, a nova Administração emitiu uma directiva que pôs termo a todos os contactos americanos com os nacionalistas que lutavam pela independência na África portuguesa; neste seguimento foram cortadas as relações com a FRELIMO e praticamente cessou o apoio a Holden Roberto, limitado agora a uma pequena quantia mensal canalizada através da CIA que desejava manter uma presença mínima em Angola.²⁶

A mesma predisposição de abertura a Lisboa foi demonstrada por Nixon ao receber Franco Nogueira em Washington, logo a 6 de Abril de 1969. Durante a conversa então havida o Presidente norte-americano fez questão de transmitir ao ministro português dos Negócios Estrangeiros que Portugal não merecia ter sofrido a pressão dos Estados Unidos relativamente à questão africana e que essas políticas não iam ao encontro dos interesses da América. Indo mais longe, na mesma noite, em jantar de celebração dos vinte anos da NATO, Nixon abordou Franco Nogueira e reiterou a sua ideia sobre as atitudes injustas tidas anteriormente em relação a Portugal, fazendo-o

²⁴ Franco Nogueira, *Salazar: Vol. VI. O Último Combate (1964-1970)*, Porto, Livraria Civilização Editora, 1985, p. 126

²⁵ Cit. em *Idem*, p. 110

²⁶ Witney W. Schneidman, *Confronto em África: Washington e a Queda do Império Colonial Português*, Lisboa, Tribuna da História, 2005, p.163

de modo categórico; segundo o testemunho de Nogueira, o dirigente máximo dos EUA disse-lhe taxativamente: «lembre-se, nunca farei o que Kennedy fez».²⁷

Em Agosto desse mesmo ano foi adoptada uma nova política americana para o continente africano, conhecida pela designação de *Tar Baby*, que resultou do estudo elaborado por um grupo interdepartamental sobre os interesses e opções do país para a África Austral sugerido na *National Security Memorando 39* (NSSM39) que concluiu pela seguinte premissa: «Os Brancos estão lá para ficar e a única via de mudança construtiva é através deles. Não há esperança de os Negros ganharem os direitos políticos que desejam através da violência; e essa só levará ao caos e aumentará as oportunidades dos comunistas».²⁸ Acto contínuo, os Estados Unidos optaram por se acomodar aos regimes de minoria branca na África Austral e, nas palavras do então Secretário de Estado, Henry Kissinger, o continente foi «remetido para o fundo da ordem de trabalhos da política externa americana».²⁹

Todavia, a renovada importância de Portugal para os EUA acabou rapidamente por se diluir no contexto das problemáticas equações estratégicas globais deste período temporal e que monopolizaram as preocupações da Administração Nixon. Desde logo, como se referiu no capítulo anterior, as importantes evoluções de alcance sistémico com destaque para a dissolução da rigidez dos dois blocos político-militares, a diplomacia triangular Washington-Moscovo-Pequim e a obtenção por parte da URSS de uma paridade estratégica relativa. Depois, a *détente* Leste-Oeste, um resultado directo dessas mudanças na balança central de poder e a característica mais saliente do sistema internacional na primeira metade da década de 1970, sendo o seu expoente máximo a assinatura da Acta Final da Conferência de Helsínquia. Ainda, as consequências geopolíticas do insucesso no Vietname, com o recuo do envolvimento dos Estados Unidos no exterior e as novas oportunidades abertas aos expansionismo soviético.

Acresce que, em simultâneo com estes desafios externos, os EUA enfrentaram uma grave crise interna provocada pelo duplo efeito do trauma do Vietname e do escândalo do “caso Watergate”. O insucesso do envolvimento na Indochina dividiu a sociedade americana, desencadeando um conflito endógeno cujas manifestações mais

²⁷Cit. em *Ibidem*.

²⁸National Security Council Interdepartamental Group on Africa. Study in Response to National Security Memorandum 39: Southern Africa, August 15, 1969, cit em José Freire Antunes, *Nixon e Caetano, Promessas e Abandono*, Lisboa, Difusão Cultural, 1992, p.123

²⁹Cit em Witney Schneidman, *Confronto em África...*, ob. cit., p.166

expressivas foram a “guerra” entre o poder executivo e o legislativo, a hostilidade da comunicação social à continuação do esforço militar na região e a crescente contestação da opinião pública ao envolvimento do país em Saigão, tudo concorrendo para o fim do consenso sobre a política externa, com o acentuar de uma tendência neo-isolacionista, e logo para uma redução da flexibilidade diplomática de Washington. O “caso Watergate” paralisou a Administração Nixon, contribuindo a cada vez mais provável demissão do Presidente para o enfraquecer no difícil “jogo” de poder do sistema político norte-americano.

Apesar destes constrangimentos de monta, é um facto inegável que a política norte-americana durante a presidência de Richard Nixon foi de um modo geral mais favorável a Portugal. A título de exemplo, o número de militares portugueses treinados pelos EUA praticamente duplicou do último ano de Johnson para o primeiro de Nixon. A nova Administração autorizou ainda a compra de vários *Boeing* pelas autoridades portuguesas, utilizados sobretudo no transporte das tropas para África. Os investimentos americanos em Portugal e na África portuguesa cresceram de 183 milhões de dólares, em 1968, para 368 milhões, em 1970. A *Gulf Oil*, com os seus interesses no enclave de Cabinda, era nesta altura o maior investidor individual nas colónias portuguesas.³⁰

O ano de 1971 traduziu bem esta atitude benevolente da Administração Nixon para com Lisboa. Em Junho, o vice-Presidente Spiro Theodore Agnew visitou Portugal a pretexto das negociações em curso sobre a renovação da base das Lajes e, apesar de reafirmar a nova abordagem externa norte-americana de redução do investimento noutros países devido ao esforço de guerra no Vietname e ao aumento dos sentimentos isolacionistas, confirmou a disponibilidade do seu governo para estar ao lado de Portugal.

A 9 de Dezembro desse mesmo ano a relação bilateral tornou-se ainda mais sólida na sequência de um novo acordo sobre os Açores, assinado entre o Secretário de Estado americano, William Rogers, e o ministro dos Negócios Estrangeiros português, Rui Patrício, que ampliou o período de utilização das Lajes pelos EUA até 3 de Fevereiro de 1974. Em compensação, Washington comprometeu-se a conceder a Lisboa um auxílio financeiro no valor de 436 milhões de dólares, compreendendo uma linha de crédito de 400 milhões para cobrir os custos de desenvolvimento de projectos

³⁰*Idem.*, p. 175.

que o governo de Marcello Caetano se propunha desenvolver em Portugal, além de 36 milhões a título de fundos extraordinários para produtos agrícolas excedentários, material excedente e não militar do Departamento de Estado e um programa de reforma da educação portuguesa.³¹

A coroar este ano profícuo do relacionamento luso-americano, uma semana depois da renovação do acordo sobre os Açores, Marcello Caetano juntou-se a Nixon e a George Pompidou, em Ponta Delgada, por ocasião da cimeira entre os Estados Unidos e a França para debater os valores relativos das divisas americanas e francesas. A decisão de levar a cabo este encontro teve pouco a ver com os assuntos portugueses, resultando de uma solução de compromisso dada a resistência de Paris em receber Nixon numa visita oficial ao país, mas as reuniões que ambos mantiveram com Caetano significaram a nível internacional o beneplácito, senão mesmo o apoio, dos seus países ao Estado Novo.

Todavia, no início do ano seguinte a equação colocada ao governo português alterou-se num sentido negativo. Nos Estados Unidos, a Administração Nixon começou a ser crescentemente criticada pela sua indiferença face à questão da autodeterminação das colónias portuguesas, destacando-se neste âmbito a acção de grupos como o *American Committee on Africa* e o *Black Caucus* e, sobretudo, do congressista Charles Diggs que exercia uma grande influência na Sub-Comissão para África da Câmara dos Representantes dos EUA.³²

No mesmo período temporal, as Nações Unidas enviaram uma equipa de investigação do Comité de Descolonização às áreas libertadas da Guiné-Bissau que não só concluiu pela ausência de «um controlo administrativo real sobre a Guiné-Bissau» por parte de Portugal, como pela existência de «um apoio alargado» ao principal partido local, o PAIGC. Na sequência desta missão, a Assembleia Geral da ONU reconheceu o PAIGC como único representante dos povos da Guiné-Bissau e Cabo Verde, com noventa e oito votos a favor e apenas seis contra, entre estes o dos EUA.³³

E em Outubro de 1972, devido às crescentes críticas internas e externas, o Congresso norte-americano aprovou uma emenda ao *Foreign Assistant Act* proibindo os Estados Unidos de concederem a Portugal assistência militar ou económica que

³¹*Ibidem.*, p. 175

³²João Hall Themido, *Dez Anos em Washington, 1971-1981*, Lisboa, Dom Quixote, 1995, p.96

³³Norrie Macqueen, "Portugal's First Domino: 'Pluricontinentalism' and Colonial War in Guiné-Bissau (1963-1974)", *Contemporary European History*, Vol. 8, 1999, pp. 209-230.

pudesse servir para manter a presença portuguesa em África; esta medida, que ficou conhecida pela designação de emenda Tunney-Young dado o nome dos seu proponentes na Câmara dos Representantes e no Senado, tornou muito mais severas as medidas de bloqueio ao comércio com Portugal existentes desde 1961 e foi entendida pelo governo de Marcello Caetano como um acto hostil por parte de um país aliado que beneficiava das facilidades de uma base militar em território português.³⁴

A fricção criada no relacionamento luso-americano pela emenda Tunney-Young ficou evidente durante a visita a Lisboa do sub-Secretário de Estado para os assuntos africanos, David Newsom, no início de 1973. No decorrer da reunião então havida entre Marcello Caetano, Rui Patrício e Newsom, os primeiros queixaram-se que a Administração Nixon não tinha cumprido as promessas de apoio anteriormente formuladas e que se tinha recusado a fornecer o apoio militar que precisavam para prosseguir o seu esforço de guerra em África; além disso, não só classificaram o embargo imposto pelo Congresso norte-americano como «unilateral», uma vez que os Estados Unidos vendiam armas a alguns países africanos, como sentiam que Washington não levava em linha de conta a fortíssima defesa montada pelos portugueses contra a expansão do comunismo naquele continente. Ainda que agindo sem um mandato específico da Casa Branca, Newsom procurou por seu lado convencer os portugueses a conceder a autodeterminação às colónias, afirmando que os EUA consideravam que os seus interesses, bem como os de Portugal, corriam um risco cada vez maior numa África polarizada.³⁵

Em Outubro desse mesmo ano Rui Patrício declarou mesmo nas Nações Unidas que o governo português esperava que os EUA renunciassem à utilização dos Açores quando o período de validade do tratado chegasse ao fim, em Fevereiro de 1974; para Lisboa, o trunfo negocial das Lajes tinha nesta fase uma importância derradeira na tentativa de envolver Washington na reviravolta do cenário na Guiné-Bissau. Por coincidência, poucos dias depois deste “ultimato” do ministro dos Negócios Estrangeiros, iniciou-se a guerra israelo-árabe do Yom Kippur que colocou os Açores no topo da agenda externa dos Estados Unidos.

O ataque surpresa e bem preparado do Egipto e da Síria a Israel pôs seriamente em causa a segurança do Estado judaico, bem como o equilíbrio de poder de todo o Médio Oriente, e logo, o controlo ocidental do petróleo da região. Conscientes deste

³⁴ João Hall Themido, *Dez Anos em Washington...*, ob. cit., pp.99-100

³⁵ Witney Schneidman, *Confronto em África...*, ob. cit., p. 184.

problema estratégico cimeiro e do apoio da URSS ao Cairo e a Damasco, uma semana depois do início do conflito os EUA prepararam uma operação de grande envergadura destinada a fornecer armamento ao governo israelita. Contudo, todos os membros da NATO, bem como a Espanha, que recebiam cerca de 80% do petróleo árabe, recusaram-se a autorizar o reabastecimento dos aviões americanos no seu território, não deixando à Administração Nixon outra alternativa senão dirigir-se às autoridades portuguesas solicitando autorização para utilizar a base das Lajes.

Sentindo-se abandonado por Washington e percebendo a oportunidade aberta pela guerra do Yom Kippur, Marcello Caetano começou por rejeitar o pedido americano. Na resposta redigida pelo próprio Presidente do Conselho, recordava-se ao Departamento de Estado os custos que Portugal teria ao permitir a utilização das Lajes pelos Estados Unidos, não apenas por danos no relacionamento do país com os Estados árabes, como também pela possibilidade de levar a ataques terroristas a alvos portugueses ou até a um embargo de petróleo por parte dos regimes do Médio Oriente; porém, Caetano apresentou uma contraproposta: a concessão de armamento para a guerra em África, sobretudo para o terreno da Guiné, em troca da autorização de acesso às Lajes.³⁶

Informado da resposta portuguesa, Kissinger reagiu com irritação. A 13 de Outubro, enviou um telegrama a Richard Post, o *Deputy Chief of Mission* da Embaixada americana em Lisboa, pedindo-lhe que transmitisse a Rui Patrício que, ao apoiar os Estados Unidos naquele momento, Portugal fortalecia muito a sua posição no Congresso e enfraquecia os seus inimigos que apoiavam a independência das colónias; além disso, ficavam em aberto futuras conversações com Lisboa na eventualidade de um acréscimo da crise militar na Guiné-Bissau.³⁷

Em resposta, Rui Patrício deu ordens ao Embaixador português em Washington, João Hall Themido, para lembrar a Kissinger que a aceitação da utilização das Lajes estava dependente de quatro condições: primeira, um compromisso específico de ajuda na eventualidade de existirem actos hostis contra Portugal; segundo, uma garantia da Administração de que a legislação anti-portuguesa no Congresso seria rejeitada; terceiro, uma posição mais assertiva no Conselho de Segurança sobre a possível entrada

³⁶José Freire Antunes, *Os Americanos e Portugal, Os Anos de Richard Nixon (1969-1974)*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1986, pp. 252-254.

³⁷*Idem*, pp. 256-258.

da Guiné-Bissau na ONU; quarto, o apoio à necessária e urgente neutralização da superioridade militar do PAIGC.³⁸

Kissinger e Nixon não se demoveram com a pressão exercida por Portugal e responderam a Caetano com um verdadeiro ultimato: - os americanos utilizariam os Açores, com ou sem autorização. Posto perante um facto consumado, o governo português concedeu finalmente aos EUA o acesso incondicional aos Açores, acabando por ser o único membro da Aliança Atlântica a fazê-lo.³⁹

Terminava assim o que o Embaixador português em Washington, João Hall Themido, classificou de «uma crise agudíssima, embora breve, entre Lisboa e Washington». Ainda segundo ele, no encontro que manteve com Kissinger a 15 de Outubro de 1975, o Secretário de Estado afirmou que «já tinha dado instruções ao Departamento de Estado para que “fosse revista a política americana em relação a Portugal e adoptada uma maior compreensão”», promessas que foram cumpridas, com o responsável pela política externa norte-americana a empenhar-se em fornecer ao governo de Marcello Caetano os mísseis *red-eye* indispensáveis ao esforço de guerra na Guiné-Bissau, fazendo-o através de Israel.⁴⁰

³⁸ *Ibidem*

³⁹ João Hall Themido, *Dez Anos em Washington...*, ob. cit., pp.125-27

⁴⁰ *Idem*, pp.129-31