

DANIEL MARCOS

# Entre o Império e a NATO

Portugal e os Estados Unidos da América  
(1949-1961)



# **Entre o Império e a NATO:**

Portugal e os Estados Unidos da América  
(1949-1961)

## IMPrensa DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA

A Imprensa de História Contemporânea é a editora universitária do Instituto de História Contemporânea, especializada na divulgação de trabalhos de investigação originais nas áreas da História e das Ciências Sociais. A IHC publica estudos inovadores que incidam sobre o período contemporâneo, privilegiando as abordagens de carácter transdisciplinar.

### *Conselho Editorial*

Paulo Jorge Fernandes (Coord.)

Álvaro Garrido

Elisa Lopes da Silva

Luís Trindade

Maria Alexandre Lousada

Maria João Vaz

DANIEL MARCOS

# Entre o Império e a NATO:

Portugal e os Estados Unidos da América  
(1949-1961)

© 2022 Daniel Marcos

Título: *Entre o Império e a NATO: Portugal e os Estados Unidos da América (1949-1961)*

Autor: Daniel Marcos

Revisão de texto e coordenação executiva: Elisa Lopes da Silva

Capa e paginação: Gráfica 99

Tiragem: 100 exemplares, Gráfica 99

Este livro foi objecto de avaliação científica

A ortografia segue o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990

*Imprensa de História Contemporânea – Catalogação na Publicação*

MARCOS, Daniel da Silva Costa, 1980-

Entre o Império e a NATO: Portugal e os

Estados Unidos da América (1949-1961)

ISBN 978-989-8956-24-8

CDU 94(469)“1949/1961”

SBN: 978-989-8956-24-8 (Impresso)

ISBN: 978-989-8956-25-5 (EPUB)

ISBN: 978-989-8956-26-2 (Mobi)

ISBN: 978-989-8956-27-9 (PDF)

Depósito legal n.º 494 145/22

1.ª edição: Março 2022

Imprensa de História Contemporânea

imprensa.ihc@fch.unl.pt

<http://imprensa.ihc.fch.unl.pt>

Av. de Berna, 26 C

1069-061 Lisboa



Esta é uma obra em Acesso Aberto, disponibilizada online e licenciada segundo uma licença Creative Commons de Atribuição Não Comercial – Sem Derivações 4.0 Internacional (CC-BY-NC-ND 4.0).

Financiado por Fundos FEDER através do Programa Operacional Factores de Competitividade – COMPETE e por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito dos projetos UIDP/HIS/04209/2020 e UIDB/HIS/04209/2020

# Índice

AGRADECIMENTOS .....	7
PRÓLOGO	
Portugal e os EUA em vésperas do Tratado de Washington.....	9
<b>I. Reforço das relações transatlânticas:</b>	
<b>de «amigos dos nossos amigos» a aliados .....</b>	<b>37</b>
O reforço do sistema defensivo Ocidental no princípio da década de 1950 .....	38
Portugal face ao agravamento da tensão mundial.....	45
Os Açores, a NATO e as relações bilaterais luso-americanas.....	49
As negociações finais para o Acordo de Defesa Mútuo de 1951 .....	66
Portugal e a reorganização política e militar da NATO – Cimeira de Lisboa de 1952 .....	76
O impacto do auxílio norte-americano na modernização das Forças Armadas.....	93
A Aliança Atlântica, os Estados Unidos e a política externa portuguesa .....	116
<b>II. Portugal, os Estados Unidos e as Províncias portuguesas</b>	
<b>da Ásia: Entre o Atlântico e o Índico.....</b>	<b>123</b>
Macau e a busca da «posição moralmente impecável» .....	134
A generalização dos problemas no Oriente: o Estado Português da Índia .....	150
Do Índico ao Atlântico: A disputa luso-indiana e a renovação do Acordo dos Açores .....	167
A conclusão do Acordo dos Açores de 1957 .....	185

<b>III. A dimensão africana das relações luso-americanas:</b>	
<b>A impossibilidade de «tornar a necessidade numa virtude» .....</b>	195
A política para África da administração Eisenhower .....	197
Os EUA e a questão colonial portuguesa em meados dos anos 1950.....	216
A crise do Suez e as relações luso-americanas: a importância dos Açores .....	233
«Um dia de luto»: A adesão de Portugal à ONU e a intensificação da crítica internacional ao colonialismo português .....	240
1960: as relações luso-americanas em crescente tensão.....	256
CONCLUSÃO .....	287
FONTES E BIBLIOGRAFIA.....	293
ÍNDICE REMISSIVO.....	303



# Agradecimentos

Gostaria de agradecer à Fundação para a Ciência e Tecnologia (SFRH/BPD/75764/2011) e ao Instituto Português de Relações Internacionais-Universidade Nova de Lisboa (UIDB/04627/2020), em particular ao seu diretor, Professor Nuno Severiano Teixeira, e ao Professor Carlos Gaspar, pelo apoio, institucional e pessoal, para a realização deste livro.

Grande parte desta obra baseia-se na tese de doutoramento, defendida em dezembro de 2011 no ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, que teve a orientação do Professor Luís Nuno Rodrigues. A ele, devo o incentivo, os ensinamentos e a amizade com que sempre me acompanhou. Um agradecimento aos peer-reviewers pelos inputs que deram aquando da apresentação deste manuscrito à Imprensa de História Contemporânea, bem como ao Conselho Editorial da mesma, por ter permitido a publicação desta versão revista e atualizada da tese de doutoramento. Agradeço, finalmente, à Fátima Mariano e à Sofia Santos, pela ajuda na execução do índice remissivo.

Uma palavra também para a Mónica. Este manuscrito, agora publicado, muito ficou a dever ao seu amor, apoio e conselhos ao longo dos anos que passamos juntos.

Aos meus amigos, Ricardo, Patrícia, Carmen, Sónia e Rita; à minha prima Inês e à minha irmã Susana. Dos primeiros não me esquecerei da vossa amizade e carinho; das segundas, por ter aprendido o que verdadeiramente quer dizer o conceito de família. Que alegria e sorte ter-vos, a todos, por perto!

Sei que este livro deixa o meu tio João muito orgulhoso, mesmo que já não possa estar presente para assistir à sua publicação. Aos

## AGRADECIMENTOS

meus pais, Caetano e Manuela. Foram eles que permitiram que tudo isto acontecesse. Por isso e por tudo o resto, muito obrigado, do fundo do meu coração.

Este livro é dedicado à minha filha Joana. Que estes pequenos passos que o pai dá sejam por ti vistos como prova do amor incondicional que te tenho. E que esse amor te permita transformares numa grande mulher, justa e equilibrada, como eu sei que serás.

## PRÓLOGO

# Portugal e os EUA em vésperas do Tratado de Washington

Com o final da II Guerra Mundial, a posição internacional do regime salazarista sofreu um forte abalo. Em termos geopolíticos, Portugal encontrava-se num instável equilíbrio entre a Europa e o Atlântico havia séculos. Com uma posição semiperiférica em relação ao centro europeu e vendo em Espanha a sua principal ameaça, desde o século XIV que Portugal procurou no vetor marítimo uma compensação que evitasse o seu isolamento no extremo ocidental da Península Ibérica. As possessões portuguesas em África e na Ásia foram vistas como o garante da independência nacional, na medida em que contribuíam para contornar as limitações geográficas, políticas e económicas do Estado português enquanto nação europeia. Adicionalmente, os vários regimes políticos pelos quais o país passou viram na aliança com o Reino Unido um ponto de apoio decisivo para a proteção externa de Portugal, nomeadamente no que dizia respeito à sustentabilidade do vetor marítimo.<sup>1</sup>

Após 1945, a vitória dos aliados e a emergência dos Estados Unidos da América (EUA) como a grande potência atlântica diminuíram a importância do aliado estruturante da política externa portuguesa, o Reino Unido. Paralelamente, a derrota incondicional da Alemanha e da Itália criou um vazio que permitiu à Rússia entrar no centro do continente europeu, ao mesmo tempo que a expansão do liberalismo e da democracia pela Europa ocidental criaram difi-

1 Nuno Severiano Teixeira, «Breve Ensaio sobre a Política Externa Portuguesa», *Relações Internacionais*, 28 (2010): 51-60.

culdades evidentes para a sobrevivência dos regimes autoritários da Península Ibérica.<sup>2</sup>

Perante estas transformações, Portugal teve necessidade de se aproximar da nova potência atlântica que, aos olhos de Oliveira Salazar, parecia ser distante dos valores tradicionais da Europa. Não nos esqueçamos que, para o chefe do governo português, o principal perigo da entrada dos EUA nos problemas europeus era a «sua ignorância das coisas europeias». Os norte-americanos eram vistos como tradicionalmente «simpáticos, inteligentes, simples, quase infantis, com um fundo de bondade, propensos a aceitar e a sacrificar-se» em favor dos largos ideais de humanitarismo. No entanto, estas características não eram suficientes para amansar as longas disputas entre as potências do *Velho Continente*. Com o defraudar da esperança do retorno ao tradicional isolacionismo norte-americano, Salazar pressentia que os EUA se preparavam para afirmar, definitivamente, o seu «desejo de expansão imperialista».<sup>3</sup> A principal consequência dessa situação era a penetração americana em África, continente pelo qual os EUA mostravam muito interesse.<sup>4</sup> As conjecturas de Oliveira Salazar começaram a concretizar-se com o final da II Guerra Mundial em abril de 1945. Com a certeza do «triunfo do materialismo de *Wall Street* e da imoralidade de Hollywood», o governo português foi forçado a continuar o processo de aproximação aos Estados Unidos iniciado em 1944, quando permitiu a construção e utilização por forças norte-americanas de uma base na ilha de Santa Maria, nos Açores. Este percurso culminou com a adesão de Portugal à Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) em 1949.<sup>5</sup>

2 António José Telo, *Portugal e a Nato: O reencontro da tradição Atlântica* (Lisboa: Edições Cosmos, 1996), 1.

3 Carta de Oliveira Salazar para o Conde Gonzague de Reynold, 1 de setembro de 1941. Arquivo Nacional – Torre do Tombo (doravante ANTT) – Arquivo Oliveira Salazar (doravante AOS)/COE/3, Pasta 18.

4 Carta de Oliveira Salazar para o Conde Gonzague de Reynold, 29 de outubro de 1942. ANTT – AOS/COE/3, Pt. 18.

5 «Portugal at the outset of 1943», 4 de fevereiro de 1943. Citado por Luís Nuno Rodrigues, *No coração do Atlântico. Os Estados Unidos e os Açores (1939-1948)* (Lisboa: Prefácio, 2005): 20. Apesar da sigla portuguesa da Organização do Tratado do Atlântico Norte ser OTAN, optou-se neste livro pela mais conhecida sigla inglesa NATO (North Atlantic Treaty Organization).

Perante a nova ordem internacional do pós-guerra, o conflito bipolar da Guerra Fria, o governo português compreendia, primeiro que tudo, a centralidade dos Estados Unidos nesse sistema e, conseqüentemente, a necessidade de estabelecer relações permanentes com a nova potência hegemónica.<sup>6</sup> Do outro lado do Atlântico, as administrações norte-americanas passaram a ver na ditadura portuguesa um elemento fundamental para a estabilidade política da Península Ibérica. Ainda antes do final da II Guerra Mundial tinha ficado claro para os Estados Unidos que, a menos que quisessem «ser coniventes com o derrube de Salazar» e sofrer todas as conseqüências dessa atitude, era preferível tentar ganhar a sua confiança e criar as bases de um relacionamento político estável.<sup>7</sup> Ao contrário do que se passou em relação a Espanha, quer a administração Franklin Roosevelt quer a administração Harry Truman sempre defenderam a sobrevivência da «benevolente» ditadura portuguesa.<sup>8</sup> O Estado Novo tinha, de acordo com os norte-americanos, a sua origem num «movimento doméstico» apoiado pelo exército e não imposto pela intervenção estrangeira. A somar a isto, acreditavam que havia um «forte apoio popular», com bastante menos «antagonismo internacional» por oposição ao que se passava em Espanha.<sup>9</sup>

Esta perceção em relação ao regime salazarista ficou eternizada nas memórias de Dean Acheson, Secretário de Estado norte-americano entre 1949 e 1953. Este político não escondeu uma evidente simpatia por Oliveira Salazar, que refletia, em parte, a posição de Washington sobre o regime português. Para Acheson, era indiscutível que em Portugal não existia uma democracia como na Inglaterra ou nos Estados Unidos. No entanto, Salazar não era

- 6 Nuno Severiano Teixeira, «Entre África e a Europa: a política externa portuguesa, 1890-2000», in *Portugal Contemporâneo*, coord. António Costa Pinto, 87-116 (Lisboa: Edições Dom Quixote, 2005).
- 7 Telegrama do Encarregado de Negócios da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 21 de outubro de 1943. *Foreign Relations of the United States 1943* (FRUS), Vol. II, 558-561.
- 8 David F. Schmitz, *Thank God They're on Our Side. The United States and Right-Wing Dictatorships, 1921-1965* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1999).
- 9 *Idem*, 163-165.

um ditador idêntico a Stalin, mas sim «um ditador-gestor, contratado e mantido pelas Forças Armadas – e não sob seu controlo – para governar o país segundo o interesse das classes médias». Ainda que não existissem liberdades políticas idênticas às vividas no Reino Unido ou nos EUA, o regime salazarista não dependia, ao contrário do regime soviético, de uma dura supressão das liberdades individuais. Para Acheson, na base do sistema português estava a incompatibilidade entre o desenvolvimento económico e a estabilidade política, como demonstrava a história de Portugal durante a I República. Na sua opinião, a tradição impossibilitava a existência, naquele país, de um sistema liberal semelhante ao anglo-saxónico.<sup>10</sup>

Esta «simpatia» política de altas figuras conservadoras em Washington fora reforçada pela concessão aos Estados Unidos de facilidades militares no arquipélago dos Açores. Desde meados de 1943, o principal objetivo de política externa dos norte-americanos para com Portugal prendeu-se com a aprovação de um acordo que permitisse a utilização de uma base aérea naquele arquipélago. A partir desse ano, Salazar compreendeu que a neutralidade portuguesa na guerra precisava de ser complementada com o processo de aproximação política aos Estados Unidos. A linha seguida por Portugal deveria, na sua opinião, ser feita a um ritmo «imposto pelo próprio governo português, sempre mediante certas condições e, sobretudo, a troco de determinadas garantias políticas, económicas e militares».<sup>11</sup>

Foi neste âmbito que, em 1944, Portugal aceitou ceder a base de Santa Maria às forças norte-americanas em troca da salvaguarda do império português, nomeadamente da entrega de Timor às autoridades nacionais após a derrota do Japão. Após longas negociações, intermediadas, numa fase inicial, pelo Reino Unido, foi autorizada a utilização da base «sem quaisquer restrições», estando o comando da mesma a cargo das Forças Armadas dos Estados Unidos, até seis meses após o final das hostilidades no Extremo Oriente. Em contrapartida, o governo americano permitia, de forma direta ou indireta, a participação de forças portuguesas na restituição da «plena

10 Dean Acheson, *Present at the Creation* (Londres: Hamish Hamilton, 1969), 627-628.

11 Rodrigues, *No coração...*, 189.

soberania» de Timor a Portugal. Aquando da assinatura do acordo, era evidente a importância que o governo norte-americano dava ao arquipélago dos Açores, especialmente tendo em conta a sua função como placa giratória nas comunicações aéreas entre os Estados Unidos, a Europa e a Ásia.<sup>12</sup>

Estes desenvolvimentos ajudaram a cimentar a convicção de Salazar de que a vitória das forças aliadas e, em particular, dos Estados Unidos, teria como resultado principal o arrastamento para o Atlântico do centro de gravidade da política mundial.<sup>13</sup> Nesta conjuntura, o papel dos Açores acabaria por se manter vital para os interesses norte-americanos por muitos anos, situação que não tranquilizava o Presidente do Conselho, apesar das vantagens estratégicas que daí podiam advir. Um dos principais problemas para as autoridades portuguesas prendia-se com o efeito «*desnacionalizador*» que a presença estrangeira nos Açores poderia ter. O atraso económico e social das populações daquele arquipélago e as vastas obras realizadas pelas forças armadas norte-americanas acarretou, de acordo com os responsáveis políticos no arquipélago, «uma total modificação na vida e nos costumes» dos habitantes das ilhas de Santa Maria e da Terceira que poderia diminuir a autoridade nacional no arquipélago.<sup>14</sup> Não obstante, com a assinatura do Acordo dos Açores de 1944, estava selada uma primeira aproximação entre Portugal e os Estados Unidos, que viria a ser determinante para as futuras relações entre os dois países à medida que o sistema internacional do pós-II Guerra Mundial se foi redefinindo para um ambiente de conflito bipolar.

Foi sob este pano de fundo internacional que se inscreveram as relações luso-americanas no princípio da Guerra Fria. Estas foram incontestavelmente marcadas pela importância geoestratégica que os Açores tinham para os interesses norte-americanos no Atlântico.

12 A rendição das forças japonesas ao governador português de Timor, evitou o cumprimento desta parte do acordo de 1944 entre Portugal e os EUA. Idem, 127-146.

13 Alberto Franco Nogueira, *Salazar. O Ataque (1945-1958)* (Porto: Livraria Civilização Editora, 2000), 568.

14 Relatório n.º 21 da Procuradoria de Vila do Porto para o Procurador da República Junto da Relação de Lisboa, 15 de dezembro de 1944. ANTT – AOS/CLB/FSM-4.

A clareza desta situação, contudo, ajudava a alimentar o sempre presente receio da perda de integridade territorial portuguesa, argumento escolhido pelo Estado Novo para justificar as resistências à continuação dos Estados Unidos nos Açores. Assim, perante as insistências norte-americanas, Portugal apenas permitiu a extensão da presença das forças dos EUA por um período de dezoito meses, dispondo-se a continuar as negociações, numa fase posterior à restituição dos aeródromos de Santa Maria e das Lajes às autoridades portuguesas.<sup>15</sup>

A 2 de junho de 1946, as bases militares cedidas por Portugal aos Aliados foram entregues aos militares portugueses numa cerimónia considerada pelas autoridades norte-americanas como «verdadeiramente impressionante».<sup>16</sup> Para o governo português, Portugal voltava a ter «soberania integral» e «absoluta» das várias parcelas de território português nos Açores.<sup>17</sup> Nessa noite, o Palácio das Necessidades, em Lisboa, foi o local escolhido pelo governo português para oferecer um banquete aos Embaixadores norte-americano e britânico em Portugal, em jeito de celebração pela reintegração dos campos de aviação nos Açores, sob a soberania portuguesa. Como Salazar reforçou no seu discurso, os factos simples que se comemoravam exprimiam o «cumprimento dos compromissos» tomados. E advertia: ainda que este momento demonstrasse que era possível conciliar a «igualdade das nações, a sua liberdade, integridade e soberania com a diversidade dos recursos e do poderio» de cada Estado, o respeito a estes princípios devia ser incutido na «consciência dos homens responsáveis pela direção do mundo».<sup>18</sup>

Estas afirmações podiam ser entendidas como um aviso face aos interesses norte-americanos naquele arquipélago. Quando se deu a restituição das bases já os EUA tinham sondado o governo português no sentido de se estabelecer um acordo político de longo prazo

15 Rodrigues, *No coração...*, 157.

16 Discurso do Embaixador dos Estados Unidos, 2 de junho de 1946. Arquivo Histórico Diplomático-MNE (AHD-MNE) – PEA, M. 460.

17 *Diário Insular*, 2 de junho, 1946, 1 e 4.

18 Oliveira Salazar, «Em Honra da Inglaterra e dos Estados Unidos», 10 de junho de 1946. António Oliveira Salazar, *Discursos e Notas Políticas*, Volume IV (Coimbra: Coimbra Editora, 1961), 226-228.



para a permanência de forças americanas.<sup>19</sup> Logo em 1946, os Estados Unidos deram a entender ao governo português a importância geoestratégica das bases nos Açores, no novo contexto internacional da Guerra Fria.<sup>20</sup> Não revelando diretamente os seus planos de guerra, mas não escondendo a possibilidade de um conflito militar com a União Soviética, a diplomacia norte-americana enviou uma missão a Lisboa que procurou demonstrar que tais bases representariam uma «contribuição substancial» de Portugal para a obtenção de uma «paz mais durável e de uma maior prosperidade» para o mundo ocidental. A interligação da concessão destas instalações com a possibilidade de uma guerra entre os EUA e a União Soviética foi acolhida por Salazar com surpresa. De acordo com Paul Culbertson, encarregado de renegociar com o governo português a extensão da presença norte-americana nos Açores no pós-guerra, o mundo de 1946 era «muito diferente» e, portanto, era necessária a utilização dos Açores a partir de uma outra perspectiva, ligando-a à «existência de forças americanas de ocupação na Alemanha». Face à evidente incerteza que reinava no mundo e perante o necessário endurecimento da política americana em relação à União Soviética, os Açores eram essenciais para que os EUA e os seus aliados atlânticos se preparassem para a eventualidade da URSS não desejar «viver em boa vizinhança com os outros estados».<sup>21</sup>

Ainda que não tenha escondido a sua preocupação perante estes factos, Salazar continuava a pensar que era necessário examinar cautelosamente as implicações que a política de cedência de bases teria para Portugal. Importava, principalmente, saber qual a base de acordo político que os Estados Unidos estavam dispostos a negociar, na medida em que a sua presença nos Açores era uma «ameaça física à paz e à segurança» do território metropolitano português.<sup>22</sup> Por outro

19 Melvyn Leffler, *A preponderance of power. National security, the Truman administration, and the Cold War* (Stanford: Stanford University Press, 1992), 56.

20 Rodrigues, *No coração...*, 159-163.

21 Apontamento de conversação entre Oliveira Salazar e a missão norte-americana encarregada de renegociar o acordo dos Açores, 30 de abril de 1946. ANTT – AOS/CLB/ATC-1, Pt. 1.

22 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 16 de julho de 1946. *FRUS 1946*, Vol. V, 1004-1005.

lado, Oliveira Salazar receava as consequências que a presença alargada de forças estrangeiras poderia ter para o seu regime. O chefe do governo temia que esta presença pudesse colocar um trunfo nas mãos da oposição, visto que permitia acusar o governo de estar a alienar território nacional.<sup>23</sup> Finalmente, numa época em que se acentuou a agitação nacionalista nas colónias inglesas e francesas, Portugal considerava primordial receber dos Estados Unidos uma garantia formal de respeito pela soberania portuguesa nos seus territórios coloniais.<sup>24</sup>

E era aqui que a questão se complicava. Apesar de a garantia política da defesa dos territórios metropolitanos e coloniais ser uma contrapartida ambicionada, um novo acordo político entre Portugal e os Estados Unidos, numa altura em que se vivia uma grande indefinição internacional, era uma discussão que, para o governo português, necessitava de ser muito ponderada. Por um lado, porque o estabelecimento de uma aliança entre estes dois países punha em causa os dois baluartes da política externa portuguesa, isto é, a manutenção do Pacto Ibérico estabelecido em 1939 e a secular ligação com a Inglaterra. Entre 1945 e 1947, as relações entre Portugal e a Espanha conheceram uma fase de afastamento. No entanto, o regime de Oliveira Salazar continuava a considerar vital para a sua sobrevivência a manutenção de um regime ditatorial em Espanha. Assim, a aproximação de Portugal aos Estados Unidos poderia conduzir a um maior isolamento internacional da ditadura franquista.<sup>25</sup> Por outro lado, o governo português alimentava ainda a esperança de que o Reino Unido mantivesse alguma influência no sistema internacional. Até muito tarde, Salazar acreditou ser possível que a inserção de Portugal no sistema internacional passaria, como habitualmente, pela relação privilegiada que a secular aliança com a Inglaterra lhe garantia.<sup>26</sup>

23 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 15 de agosto de 1946. *FRUS 1946*, Vol. V, 1016.

24 Apontamento de conversa entre Paul Culbertson e Vasco Garin, 6 de agosto de 1946. AHD-MNE – PEA, M. 460.

25 Juan J. Redondo, *Franco e Salazar, as relações luso-espanholas durante a Guerra Fria* (Lisboa: Assírio & Alvim, 1995), 108-116.

26 David Castaño, *Paternalismo e Cumplicidade, As relações luso-britânicas de 1943 a 1949* (Lisboa: Associação dos Amigos do Arquivo Histórico Diplomático, 2006); António José Telo, «A política externa do Salazarismo» em *História de Portugal. Dos tempos pré-históricos aos nossos dias*, João Medina, org. (Lisboa: Clube Internacional do Livro, s. d.), 275-320.

Estas reticências contribuíram para a indefinição da política externa portuguesa. Numa atitude um tanto hesitante, com Portugal a ser «incapaz de criar uma relação privilegiada» com os Estados Unidos, o governo português recusou um acordo político permanente em 1946. Pelo contrário, perante a pressão norte-americana e através de negociações militares entre o Ministro da Guerra português, Fernando Santos Costa, e as entidades militares norte-americanas nos Açores, Portugal apenas condescendeu a que os EUA garantissem o direito a permanecer nas Lajes, ainda que provisoriamente. A cooperação dos responsáveis militares portugueses e americanos acabou por conduzir ao entendimento entre ambos os governos, através de uma «diplomacia paralela e aparentemente contraditória» seguida pelo governo português. Não aceitando as implicações políticas de um acordo de longo prazo, evitou-se o esfriamento nas relações luso-americanas, utilizando-se as negociações militares para «ceder na prática, durante um tempo limitado» aquilo que os diplomatas diziam ser inaceitável.<sup>27</sup>

Neste sentido, a 7 de setembro de 1946, o Ministro da Guerra português, Santos Costa, e o General August Kissner, responsável do Air Transport Command (ATC), acordaram na permanência dos norte-americanos nos Açores, de forma a assegurarem o trânsito de aviões em missões de ocupação da Alemanha e do Japão. Pela primeira vez, as forças norte-americanas deveriam concentrar-se totalmente na base portuguesa das Lajes, abandonando por completo a ilha de Santa Maria. Na ilha Terceira, desempenhariam as funções inerentes à manutenção do aeródromo e manejo de material secreto do ATC, ficando ainda responsáveis por questões de jurisdição de cidadãos norte-americanos. Já os militares portugueses ficavam com a missão de assegurar o funcionamento da torre de comando, dos serviços meteorológicos, da assistência de comunicação rádio e radar, bem como dos serviços de socorros a náufragos.<sup>28</sup>

27 António José Telo, *Os Açores e o controlo do Atlântico* (Lisboa: Edições Asa, 1996), 494 e 526.

28 Rodrigues, *No coração...*, 170-172.

Ao mesmo tempo que decorriam as negociações para o estabelecimento de bases americanas em tempo de paz nos Açores, Salazar foi confrontado com a possibilidade da adesão de Portugal à ONU, numa altura em que a organização analisava o pedido de admissão das nações neutras durante a II Guerra Mundial. Mais do que tranquilizar o Presidente do Conselho, a hipótese da adesão portuguesa foi vista com alarme, já que confirmava as profundas mudanças que ocorriam no sistema internacional. Em julho de 1946, uma diligência conjunta anglo-americana instou o governo português a solicitar a entrada na ONU. No entanto, este pedido podia tratar-se de um presente envenenado, feito por duas nações que, direta ou indiretamente, tinham interesses no estabelecimento de bases em território nacional. De uma forma geral, Portugal não se opunha ao espírito inerente à formação das Nações Unidas, nomeadamente no que dizia respeito à exclusão de uma natureza supranacional e ao «princípio aristocrático» na direção da organização.<sup>29</sup> Isto mesmo foi referido publicamente por Oliveira Salazar logo após o final da II Guerra Mundial, quando mostrou o seu ressentimento por Portugal ser o «homem de rua», por não estar entre aqueles que tinham a «delicada tarefa de definir o estatuto regulador da comunidade das Nações».<sup>30</sup>

Na análise de Salazar à possível adesão de Portugal à ONU pesaram diversos pontos, nomeadamente as probabilidades, os riscos e as oportunidades de tal atitude. Em meados de 1946, tudo apontava para que a União Soviética vetasse a admissão portuguesa, situação que, pelas repercussões nacionais e internacionais, obrigaram o governo a concluir pela «inoportunidade» da adesão. Com o valor objetivo da admissão de Portugal a não ser inteiramente claro, uma vez que não estava ainda totalmente definida a orientação geral da organização, era já certo que tal passo acarretava um aspeto grave: o respeito pelas obrigações da Carta. Eram três as principais des-

29 Carlos Gaspar, «Organização das Nações Unidas», in *Dicionário de História de Portugal*, org. António Barreto, Maria Filomena Mónica, (Porto: Livraria Figueirinhas, 2000), 672-678.

30 Oliveira Salazar, «Portugal, a Guerra e a Paz», 18 de maio de 1945. Salazar, *Discursos...*, 106-108.

vantagens dessa imposição. Em primeiro lugar, Portugal ficava sujeito a cumprir o artigo 73.º da Carta, à medida que o «peso das nações ex-coloniais» na organização aumentaria. Em segundo lugar, tendo em conta os artigos 43.º e 106.º, via-se coagido a autorizar o direito de passagem em território nacional, por imposição da organização. Esta situação era vista como abrindo um precedente já que, caso estivesse dentro da organização, Lisboa passava a ter um «dever moral» para a concessão de facilidades de passagem aos EUA. Por fim, a admissão de Portugal punha em risco os acordos com a Espanha e com a Inglaterra, uma vez que, em caso de conflito internacional, a Carta tinha prevalência sobre qualquer aliança dos Estados membros. Assim, concluía-se que, «para o momento, o que mais nos conviria era pedir a admissão e não ser admitidos». Porém, caso não efetuasse o pedido, o resultado seria o «isolamento ao lado da Espanha», algo que era inadmissível para o Presidente do Conselho português.<sup>31</sup>

Este posicionamento do governo português demonstra que Oliveira Salazar tinha uma visão clara do contexto internacional em que vivia e do modo como pretendia a inserção de Portugal no novo sistema internacional. A sua análise dos diferentes condicionalismos para a adesão à ONU revelava, igualmente, as prioridades portuguesas para a política externa: a defesa do império colonial, a manutenção do sistema de alianças tradicionais (Espanha e Inglaterra), as hesitações de aproximação à nova potência ocidental, nomeadamente o receio em relação à necessidade de ceder facilidades nos Açores, bem como o repúdio pelo dito internacionalismo do sistema internacional, representado pelas Nações Unidas. No entanto, a questão da ONU acabou por ser resolvida pelo veto soviético à admissão de Portugal àquela organização.

No ano seguinte, a importância dos Açores para a estratégia militar dos EUA ficou definitivamente confirmada. De acordo com um relatório dos Joint Chiefs of Staff (JCS), debatido pelo National Security Council (NSC) e aprovado pelo Presidente Truman, os Estados Unidos consideravam difícil conceber um conflito que

31 «Notas do Conselho de Ministros de 13 de julho». ANTT – AOS/CO/PC-8F.

decorresse nos quinze anos seguintes no qual os Açores não fossem considerados região de «extrema importância» para o seu esforço de guerra. Neste sentido, era vital pôr-se termo ao «estatuto indefinido» que se verificava naquele arquipélago e tomar uma ação determinada para obter um acordo estável e duradouro. Além do mais, ainda que a relevância dos Açores se prendesse com a sua posição estratégica para estacionamento de aviões de transporte e combate, situação que colocava este arquipélago como o ponto mais importante a este respeito em termos mundiais, a base da Terceira foi pela primeira vez considerada como uma zona de extrema utilidade em termos de ações ofensivas dos EUA.<sup>32</sup>

Foi de acordo com estas considerações que os Estados Unidos e Portugal chegaram a um novo acordo em 1948. Face às responsabilidades norte-americanas com a ocupação da Alemanha e do Japão, Portugal acabou por garantir o direito de uso da base das Lajes aos EUA por um período de três anos, eventualmente prorrogável por mais dois.<sup>33</sup> Como posteriormente Oliveira Salazar reconheceu, as negociações que conduziram à aprovação deste acordo tinham sido «extraordinariamente difíceis e duras» porque os Estados Unidos não dispunham de «base jurídico-política» para o mesmo, nem as suas intenções eram «intrinsecamente tranquilizadoras». Assim, o governo português esforçou-se para que as coisas se passassem de acordo com os seus interesses. Em primeiro lugar, impôs a existência de uma base portuguesa nas Lajes, ao mesmo tempo que autorizou a «utilização dessa base pela aviação americana destinada a servir as suas tropas de ocupação». Em segundo lugar, estas foram concedidas mediante «precauções especiais quanto à propriedade do terreno», ou seja, era «tudo do governo português» e, em relação à qualidade da construção, «toda precária e de pequena duração». Em suma, concluía o Presidente do Conselho, «do interesse da soberania portuguesa pareciam sobejamente dadas [as garantias] e o carácter temporário das facilidades não sugeria

32 «A report to the president by the National Security Council», 25 de novembro de 1947. Harry Truman Presidential Library (HTPL) – Personal Secretary File, Subject File, Cx. 176.

33 Rodrigues, *No coração...*, 173-185.

dúvida», não se limitando, por outro lado, os pedidos, nem se exigindo «quaisquer compensações para a utilização das Lajes». Aliás, a não cobrança de quaisquer compensações, nomeadamente de ordem económica, pela cedência de nos Açores era, para Salazar, um ponto fundamental. De acordo com o Presidente do Conselho, a aceitação de compensações materiais poderia ser interpretada pelos Estados Unidos «como preço de compra», o que lhes confirmaria a «ideia de propriedade e soberania do território ocupado», algo que, como vimos, deveria ser evitado a todo o custo.<sup>34</sup>

Desta forma, o agravamento da situação internacional forçou a uma aproximação entre Portugal e os Estados Unidos. Apesar de tentar resistir ao máximo, o governo de Lisboa viu-se constringido a aceitar o reforço bilateral com Washington, num processo que evoluiu de uma forma muito cautelosa e algo hesitante. Desconfiando sempre dos comprometimentos políticos, Portugal optou por seguir uma via tendencialmente militar. Mas, perante a importância dada pelos EUA aos Açores, pouco havia a fazer para o governo de Salazar. A inserção de Portugal no sistema internacional não podia esperar mais e restava apenas vincar ao máximo os pontos de vista portugueses neste processo.

À medida que a tensão entre os Estados Unidos e a União Soviética se foi agravando, a administração Truman viu-se obrigada a delinear uma política globalizante de oposição à hegemonia comunista que ameaçava a Europa. Com a Europa de Leste ocupada pelo Exército Vermelho, a Europa Central e Ocidental economicamente arruinada e socialmente turbulenta, os Estados Unidos avançaram com um plano que tinha como objetivo principal evitar que a pobreza e o desespero dos europeus criassem condições para a emergência dos movimentos socialistas e comunistas em países como a França, Itália ou a Alemanha.<sup>35</sup> Com este propósito, foi apresen-

34 Apontamento manuscrito de Oliveira Salazar, 23 de novembro de 1955. ANTT – AOS/CO/NE-2C-1. [Nota da revisora: No contexto das negociações com os Estados Unidos, o uso do termo “facilidades” por Salazar, bem como por outra documentação de época, para se referir a “instalações” tem origem num uso do termo enquanto “falso amigo”, ou seja, de uma palavra que em dois idiomas (português e inglês) parecem ou soam de forma semelhante, mas diferem significativamente no seu significado.]

35 Gaddis, *Cold War*, 5-47; Judt, *Post War...*, 63-99.

tado, em junho de 1947, pelo Secretário de Estado George Marshall, o Plano Europeu de Recuperação (European Recovery Plan). O Plano Marshall, como ficou conhecido, tinha como objetivo a dita ajuda económica aos países europeus, conduzindo a uma integração económica que potenciase a constituição de uma comunidade de nações estáveis e prósperas, capaz de estabelecer um sistema comercial multilateral com os EUA. Este sistema de cooperação permitia o estreitamento das relações entre os Estados europeus, de forma a criar um novo modelo nas relações entre aqueles que, até há bem pouco tempo, eram inimigos.<sup>36</sup>

A proposta avançada pelo Secretário de Estado George Marshall representava um verdadeiro corte com o passado. Como contrapartida à disponibilização dos fundos norte-americanos, Marshall propunha que os europeus deviam reunir-se para debater a distribuição e a aplicação desses capitais, ainda que sob assessoria de especialistas norte-americanos. À exceção dos líderes soviéticos, quer os britânicos quer os franceses aceitaram a iniciativa dos Estados Unidos, convidando vinte e dois países europeus a reunirem-se em Paris para discutir a proposta. Para além da Espanha, que não foi sequer convidada para a reunião, todos os países se mostraram interessados, incluindo a Polónia, Checoslováquia, Hungria, Bulgária e Albânia. Contudo, por pressões soviéticas, estes últimos acabaram por não aceitar a ajuda Marshall.<sup>37</sup> Esta reunião deu origem à Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE).

A reação do governo português em relação à proposta norte-americana foi cautelosa. Num primeiro momento, Portugal julgou ser conveniente colocar-se num papel de observador, sem procurar participar ativamente na formação de qualquer programa.<sup>38</sup> Várias razões podem ser apontar para tal posição, desde o receio de que os capitais Marshall se traduzissem num reforço da já evidente influência económica norte-americana na Europa, até à desconfiança do

36 Fernanda Rollo, *Portugal e o Plano Marshall* (Lisboa: Editorial Estampa, 1994), 87.

37 Judt, *Post War...*, 86-99.

38 Rollo, *Portugal...*, 115-121.



Presidente do Conselho em relação ao sistema de cooperação económica que se estava a preparar. Portugal julgou que seria preferível estar dentro desse sistema do que fora dele, ainda que sem solicitar ajuda económica.<sup>39</sup> Tal decisão foi justificada pela existência de uma posição monetária equilibrada. Porém, a degradação da situação económica internacional levou o regime português a recuar e a solicitar os financiamentos de capital norte-americano, em 1948, numa posição mais desfavorável, na medida em que a maioria dos fundos tinham já sido distribuídos.<sup>40</sup>

Depois do veto à adesão de Portugal à ONU, Salazar não podia arriscar ficar de fora de mais esta iniciativa, numa clara tensão entre a retórica e o conservadorismo nacionalista e a necessidade de evitar o isolamento internacional do país. A mudança de posição do governo de Lisboa prendeu-se também, portanto, com questões políticas. Para Salazar pareceu necessário integrar o país em alguns dos organismos nascidos do pós-guerra numa altura em que os Estados Unidos continuavam a solicitar facilidades para estabelecerem bases suas nos Açores e quando, nos canais diplomáticos e na imprensa internacional, marcava presença a ideia de uma organização de defesa europeia construída em colaboração com os EUA.<sup>41</sup>

Com a Europa sentada à mesa das negociações devido ao Plano Marshall e com o avolumar da tensão entre EUA e URSS, tornou-se evidente para os parceiros transatlânticos a necessidade de uma aliança militar que pudesse solidificar a posição do Ocidente face à ameaça soviética. A situação enfraquecida da maioria dos Estados europeus, quer do ponto de vista externo quer do ponto de vista interno – economia fraca e instabilidade social e política –, tornava quase impossível a constituição de um terceiro bloco que anulasse o carácter bipolar do sistema internacional. Paris e Londres compreendiam que a sua influência estava em declínio e que a solução possível seria o aprofundamento da cooperação intergovernamental entre os países europeus. Esta ideia fazia ainda mais sentido quando

39 Nuno Severiano Teixeira, António Costa Pinto, *Portugal e a integração europeia, 1945-1986*, (Lisboa: Temas & Debates, 2007), 14.

40 Rollo, *Portugal...*, 194-203.

41 Teixeira e Pinto, *Portugal...*, 14-15.

se tornava necessário encontrar uma solução para o futuro da Alemanha, situação que provocava profundas divisões entre os governos britânico e francês, num momento em que a União Soviética prosseguia a sua política de fortalecimento a Leste. Foi com base neste raciocínio que a maioria dos Estados europeus assinou o Pacto de Bruxelas em março de 1948, com o intuito de criar uma organização política e militar que protegesse a Europa da ameaça do comunismo, bem como de uma possível reemergência do poder da Alemanha. Essa organização tinha como objetivo máximo a criação de uma rede de cooperação entre os aliados ocidentais, que oferecesse condições para uma defesa eficaz e coordenada ao nível militar, político e económico.<sup>42</sup>

Contudo, os governos europeus concluíram rapidamente que, sem a colaboração dos Estados Unidos, a sua capacidade defensiva seria muito limitada. Com a economia muito enfraquecida, o investimento militar dos governos europeus era bastante reduzido, sendo que o aumento do esforço só seria possível com o auxílio financeiro norte-americano. Como facilmente se percebia, os Estados Unidos nunca poderiam dar uma ajuda massiva aos exércitos dos seus aliados sem terem um papel interventivo, senão determinante, nos planos de defesa daquele continente. Durante o ano de 1948, os Estados Unidos e os membros do Pacto de Bruxelas estreitaram a sua cooperação no sentido de se desenvolver uma estratégia comum de defesa da Europa. Em junho de 1948, o Senado norte-americano aprovou a Resolução Vandenberg, que pôs termo ao tradicional isolacionismo norte-americano, autorizando a participação norte-americana em pactos regionais e coletivos. Estava aberta a porta a um sistema de defesa mútua, alargado a toda a área do Atlântico.<sup>43</sup>

Ao longo da segunda metade de 1948, os membros do Pacto de Bruxelas, os Estados Unidos e o Canadá avançaram com as negociações para a constituição deste pacto militar alargado. A relevância

42 Lundestad, *The United States...*, 42-48.

43 Chester Pach, *Arming the Free World, The origins of the United States military assistance Program, 1945-50* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1991), 198-226.

dada pelos responsáveis militares norte-americanos às bases aéreas e navais fez com que a inclusão de nações *stepping-stone* (Portugal, Islândia e Dinamarca) fosse uma exigência de Washington, situação que levantou várias questões, especialmente por causa da natureza do regime político vigente em Portugal. Apesar de não sofrer o mesmo nível de isolamento internacional que a Espanha, o regime autoritário português também não era bem visto pela comunidade internacional, sendo que o convite feito a Portugal para aderir à NATO foi questionado pelos parceiros dos Estados Unidos.<sup>44</sup>

O convite para a participação de Portugal numa aliança militar transatlântica foi feito pelo Reino Unido em outubro de 1948.<sup>45</sup> O governo português demorou bastante tempo a responder à *démarche* britânica, o que revela claramente os seus receios em relação a qualquer processo de aliança militar multilateral com os Estados Unidos. De acordo com Salazar, havia três problemas vitais relacionados com o processo de elaboração de uma aliança alargada para a defesa europeia: em primeiro lugar, o governo português tinha sérias dúvidas relativamente a qualquer indicação que pudesse subentender soluções de supranacionalidade ou de integração política; em segundo lugar, rejeitava qualquer proposta de pacto que pudesse encobrir um interesse em assegurar a manutenção, com moldes diferentes e mais alargados, da presença de forças estrangeiras nos Açores, em tempo de paz; por último, Portugal reforçava o seu pensamento acerca da unidade geográfica e estratégica da Península Ibérica, chamando a atenção para a importância da inserção de Espanha numa eventual aliança.<sup>46</sup>

Britânicos e norte-americanos procuraram atenuar as reticências de Oliveira Salazar. Através do Embaixador em Lisboa, em janeiro de 1949, os EUA garantiram a Portugal que este projeto era «completamente diferente» dos já criados na Europa, nomeadamente o

44 Lawrence Kaplan, *NATO 1948, The birth of the Transatlantic Alliance* (Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 2007), 173-179.

45 Pró-memória da Embaixada do Reino Unido em Lisboa, 6 de outubro de 1948. ANTT – AOS/CO/NE-1E, Pt. 20.

46 Pró-Memória do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 31 de dezembro de 1948. Pedro Aires de Oliveira, «Documentos: A Adesão de Portugal à NATO», *Política Internacional* (1999): 115-162.

Pacto de Bruxelas, não tendo como objetivo último conduzir a uma integração política dos países membros.<sup>47</sup> Por outro lado, afirmaram que as questões relacionadas com o sistema de bases à disposição da organização seria determinado num futuro próximo sem que, contudo, nenhum país fosse obrigado a garantir instalações sem o seu consentimento total. Finalmente, em relação à questão de Espanha, o Embaixador dos Estados Unidos demonstrava compreender a sua importância para os interesses estratégicos portugueses. Ainda que naquele momento não fosse possível a adesão de Espanha, os EUA acreditavam que a participação de Portugal no Pacto contribuía para uma inversão mais acelerada desta situação.<sup>48</sup>

Todavia, depois de receber as garantias norte-americanas sobre estes três pontos, o governo português colocou novas questões, já em março de 1949. Mostrando-se satisfeito com o facto de o governo dos Estados Unidos ter percebido, de uma maneira geral, as reticências portuguesas, Salazar queria salvaguardar a sua posição face à duração do tratado, à situação das colónias portuguesas e, novamente, em relação à questão de Espanha. No tocante à duração do tratado, o governo português sentia-se incomodado com o facto de, a poucos dias da data prevista para a assinatura do tratado, não ser ainda do seu conhecimento o término do mesmo. Na verdade, apenas tinha acesso aos rumores veiculados pela imprensa e que referiam um período de vinte anos. Pelas suas responsabilidades, Portugal não podia «deixar de se interessar pela defesa e tranquilidade do Atlântico», bem como de todo o Ocidente. Porém, não era seu interesse imiscuir-se em conflitos europeus, como Salazar considerava que havia sido demonstrado pela experiência de vários séculos. Esta premissa resultava, assim, de uma atitude histórica que desejava manter.<sup>49</sup>

47 Esta reserva do governo português prendia-se com as considerações que o Pacto de Bruxelas fazia acerca da necessidade de os seus estados membros defenderem as liberdades democráticas. Parecer do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 10 de dezembro de 1948. ANTT – AOS/CO/NE-1E, Pt. 20. Desta forma, a posição do governo português foi a de desvalorizar o não convite de Portugal para aderir ao Pacto de Bruxelas, considerando-a «supérflua». Telo, *Portugal...*, 65.

48 Pró-memória da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 10 de janeiro de 1949. ANTT – AOS/CO/NE-17-1, Pt. 1.

49 Pró-memória do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 8 de março de 1949. AHD-MNE – Arquivo da Legação em Washington, Cx. 150. Oliveira, «Documentos...», 133-136.

Simultaneamente, o governo português insistiu na necessidade de incluir a Espanha no futuro pacto militar. A persistência do governo de Lisboa devia-se aos receios de pôr em causa o Tratado de Amizade e Não-Agressão luso-espanhol renovado em 1948, no qual Portugal se comprometia a colaborar com Espanha na defesa dos Pirenéus contra uma eventual invasão soviética.<sup>50</sup> Ainda que Salazar não considerasse o Pacto Ibérico como um acordo de defesa formal, o seu país comprometera-se a encarar a defesa ibérica do ponto de vista global, de forma a dar uma «imagem de solidariedade de intenções que manifestava uma posição comum face ao agrupamento defensivo da Europa». Esta posição consubstanciava um objetivo central seguido pelo Presidente do Conselho e passava pela estabilização política da península e, conseqüentemente, a sobrevivência do Estado Novo.<sup>51</sup> Aliás, isso foi declarado aos Estados Unidos, com o governo português a alertar para os perigos que uma «alteração profunda das atuais condições políticas em Espanha», com a chegada ao poder de um governo «extremista», poderiam representar para a segurança estratégica da Europa ocidental.<sup>52</sup> Por último, também a posição das colónias portuguesas face ao tratado preocupava Oliveira Salazar, na medida em que o comprometimento na defesa da Europa podia desguarnecer a defesa das colónias, uma vez que elas estavam fora da área de ação da aliança.<sup>53</sup>

Na impossibilidade de ceder aos interesses portugueses e com os prazos para uma resposta em tempo útil a aproximarem-se do fim, os Estados Unidos optaram por um apelo pessoal a Oliveira Salazar de forma a evitar uma recusa portuguesa. No auge das negociações para a participação de Portugal na NATO, a 22 de março de 1949, Oliveira Salazar recebeu uma carta de Dean Acheson, o Secretário de Estado americano. Apelando à adesão de Portugal como membro fundador do Tratado de Washington, Acheson pro-

50 Este modelo de defesa da península era apoiado principalmente pelo Ministro da Guerra, Fernando Santos Costa. Teixeira, «Da neutralidade...», 55-80.

51 Redondo, *Franco...*, 161-163.

52 Pró-memória do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 8 de março de 1949. AHD-MNE – Arquivo da Legação em Washington, Cx. 150.

53 Memorial do governo português para a Embaixada dos EUA em Lisboa, 8 de março de 1949. Oliveira, «Documentos...», 133-136.

curou acentuar o «grande passo no sentido da cooperação pela paz» que a Aliança representava. Neste sentido, o duplo carácter europeu e atlântico de Portugal era um elemento importante que unia os dois países na contribuição para a segurança dessas regiões, sendo por isso fundamental a Aliança Atlântica contar com a presença deste país.<sup>54</sup> Na verdade, as condições portuguesas para a adesão à Aliança Atlântica não foram tidas em consideração pelos negociadores do tratado (Estados Unidos, Canadá e membros do Pacto de Bruxelas). Portugal, a par da Islândia, Itália e Dinamarca não foram chamados a participar nas negociações e foi nestes termos que foram convidados a associarem-se à fundação da Aliança Atlântica. Salazar, de «mãos atadas», só tinha duas opções: ou aceitava ou recusava o tratado.<sup>55</sup>

Paralelamente, vários conselheiros de Salazar envidaram todos os esforços para que este se decidisse pela adesão de Portugal, dando indicações de que existia uma divisão no seio do regime português. O Embaixador de Portugal em Washington, Pedro Teotónio Pereira, foi um dos principais defensores da participação de Portugal como membro fundador da Aliança, acompanhando o processo com uma «mal disfarçada impaciência», dadas as hesitações do governo.<sup>56</sup> Em carta pessoal a Oliveira Salazar, o Embaixador português foi explícito, quer nas críticas ao Presidente do Conselho, quer na sua posição em relação à adesão: «Estamos num momento de grande importância para o futuro da nossa política internacional. (...) Fomos infelizes no plano Marshall – apesar de lá estarmos dentro – por falta de ligação suficiente [aos trabalhos de planificação da ajuda]. Pior será que fiquemos fora do Pacto do Atlântico».<sup>57</sup>

Também Marcello Mathias, Embaixador de Portugal em Paris, apoiava a adesão de Portugal. Para Mathias, a participação de Por-

54 Carta de Dean Acheson a Oliveira Salazar, 22 de março de 1949. Oliveira, «Documentos...», 121-162.

55 Gaspar, «Organização do Tratado...», 678-683.

56 Telo, *Portugal...*, 69; Fernando Martins, «Pedro Theotónio Pereira: Uma biografia (1902-1972)» (Tese de Doutoramento em História, Évora, Universidade de Évora, 2004), 122-143.

57 Carta de Pedro Teotónio Pereira para Oliveira Salazar, 9 de março de 1949. ANTT – AOS/CD-18.

tugal no tratado de Washington contribuía decisivamente para «afirmar a dualidade peninsular, marcando posições que afinal são, em linguagem diplomática, êxitos e provas de prestígio» para o governo português.<sup>58</sup> Esta situação foi imediatamente compreendida pelo governo de Franco, sendo que a Espanha tudo tentou para evitar a participação de Portugal no Pacto, chegando mesmo a ameaçar denunciar o Pacto Ibérico, alegando falta de consultas prévias da parte de Lisboa sobre o desenrolar dos acontecimentos. Contudo, a pressão da administração norte-americana junto de Espanha para permitir a adesão de Portugal e a falácia do argumento espanhol – visto que o Tratado de Amizade e Não-Agressão não obrigava a conversações a não ser em caso de ameaça à integridade territorial de ambos os países – levaram Madrid a recuar.<sup>59</sup>

Ainda que nenhuma das reservas colocadas pelo governo português fosse tida em consideração, Portugal esteve presente em Washington, a 4 de abril de 1949, tornando-se um dos membros fundadores da NATO. O país conseguia aquilo que ainda estava vedado a Espanha, isto é, a inserção do seu regime autoritário no sistema internacional e numa aliança onde todos os Estados eram democracias.<sup>60</sup> Ficava assim selada a inserção de Portugal no sistema internacional da Guerra Fria. Simultaneamente, a adesão de Portugal à NATO representou também a transição da política externa portuguesa de uma aliança com a Grã-Bretanha para os Estados Unidos, enquanto potência atlântica dominante.

Não obstante, o Presidente do Conselho não conseguiu esconder as suas reticências face à adesão de Portugal ao Pacto. Em julho de 1949, no debate na Assembleia Nacional para a ratificação do tratado, Salazar salientou a importância das ilhas atlânticas portuguesas para as circunstâncias estratégicas da Europa e afirmou: «pareceu difícil (...) estarmos ausentes».<sup>61</sup> Ao chefe do governo por-

58 Carta de Marcello Matias para Oliveira Salazar, 28 de dezembro de 1947. Marcello Mathias, *Correspondência Marcello Mathias/Salazar, 1947-1968* (Lisboa: Difel – Difusão Editorial, 1984), 117.

59 Redondo, *Franco...*, 175.

60 Gaspar, «Organização do Tratado...», 681.

61 Discurso de Oliveira Salazar na Assembleia Nacional, 26 de julho de 1949. Citado em Nogueira, *Salazar...*, 155.

tuguês incomodava, sobretudo, o facto de a NATO não corresponder aquilo que ele julgava serem as prioridades de defesa de Portugal, na medida em que excluía do âmbito do Pacto os territórios coloniais portugueses e porque, com a não inclusão da Espanha, a defesa da península nos Pirenéus ficava desvalorizada. Por outro lado, também a questão da duração do tratado continuava a não agradar ao Presidente do Conselho, uma vez que, pela extensão do prazo, Portugal ficava destituído de voz na delineação da estratégia de defesa europeia.<sup>62</sup>

A aceitação portuguesa para participar na NATO foi vista pelos Estados Unidos como um momento charneira nas relações entre os dois países. De acordo com o Embaixador em Lisboa, Lincoln MacVeagh, todo o processo de negociações com Portugal foi de tal forma complicado que podia ser resumido nos seguintes termos: «às vezes é difícil fazer um cavalo beber água, mesmo que o levemos à fonte». E acrescentou: o seu «tamanho não tem nada a ver com o assunto. Cavalos pequenos podem ser mais difíceis e teimosos do que outros de tamanho maior». Tinha ficado claro que Portugal tentara ao máximo capitalizar a sua posição, de forma a poder ter voz na discussão do tratado.<sup>63</sup> Por outro lado, de acordo com MacVeagh, a chave de todo o processo de adesão de Portugal à NATO estivera na pressão pessoal feita por Dean Acheson sobre Oliveira Salazar, com a carta que lhe enviara. Para o Embaixador em Lisboa, este apelo foi fundamental para demover o Presidente de Conselho de recusar a adesão, sendo mesmo mais importante do que um idêntico apelo feito pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros britânico, Ernest Bevin. Durante todo o processo, afirmou MacVeagh, foi-se tornando «bastante óbvio que eram os esclarecimentos e as garantias americanas que mais interessavam aos portugueses». A velha ligação de Portugal à Inglaterra estava a transformar-se em pouco mais do que uma «aliança sentimental», situação que dispensava o recurso ao Reino Unido como intermediário dos processos negociais entre

62 Carta de Oliveira Salazar ao Secretário de Estado Dean Acheson, 28 de junho de 1949. AHD-MNE – Arquivo da Legação em Washington, Cx. 150.

63 Carta do Embaixador dos Estados Unidos em Lisboa para William Dunham, 29 de abril de 1949. NARA – RG 59, Lot 59D108, Cx. 10.



os Estados Unidos e Portugal, daí para a frente. Em suma, a lição a tirar de toda esta situação era que os EUA não mais necessitavam, em quaisquer circunstâncias, de recorrer a Londres como mediador de processos negociais com Portugal. Os EUA eram a potência líder e, portanto, tinham de agir como tal.<sup>64</sup>

Já em princípios de janeiro de 1950, o Embaixador MacVeagh, chegou mesmo a considerar que a integração de Portugal na Europa Ocidental devia ser vista como um «objetivo fundamental» da política norte-americana para com este país. Os Estados Unidos podiam dar-se por satisfeitos por ter alcançado uma integração militar, através da NATO, e económica, através da participação portuguesa no Plano Marshall. MacVeagh realçava este ponto procurando salvarguardar os interesses norte-americanos em Portugal. Os EUA não deveriam esquecer que o próprio governo português era o primeiro a defender a ideia de que a sua integração no bloco ocidental se devia fazer apenas no tocante às questões económicas e de defesa. Fora dos campos militar e económico, qualquer integração internacional era vista como «perigosa para a sua soberania», sendo que uma hipótese de inclusão na união política ocidental, então em formação, era considerada «irrealista». Por último, era preciso aproveitar o facto de em Portugal existir «um verdadeiro antagonismo» em relação ao comunismo, sendo que esse ponto era a única base de colaboração política que o governo português estava disposto a conceder aos Estados Unidos.<sup>65</sup>

Desta forma, fica claro que a integração militar e económica de Portugal na Europa ocidental foi um processo longo e difícil, com avanços e retrocessos. Foi um duplo momento de transição em que se assistiu a uma mudança no sistema internacional, com o início da Guerra Fria, ao mesmo tempo que Portugal adaptava a sua política externa, afastando-se do Reino Unido e aproximando-se dos Estados Unidos. Quer no caso da adesão de Portugal ao Plano Marshall, quer no caso do convite para membro fundador do Pacto do

64 Carta do Embaixador dos Estados Unidos em Lisboa para William Dunham, 29 de abril de 1948. NARA – RG 59, Lot 59D108, Cx. 10.

65 Ofício da Embaixada dos Estados Unidos da América em Lisboa, 18 de janeiro de 1950. NARA – RG 59, CDF 611.53 (1950-1954).

Atlântico, os objetivos e as linhas de força do governo português e da administração Truman nem sempre foram convergentes e o governo português procurou, ao máximo, impor os seus interesses. Contudo, nunca conseguiu que os seus objetivos particulares prevalecessem. A aproximação aos Estados Unidos fazia-se, de certa maneira, mais por necessidade do que por vontade.

\* \* \*

A tese que defendemos neste livro é a de que as relações luso-americanas, entre 1949 e 1961, tiveram dificuldade em evoluir para um patamar de aprofundamento mais avançado do que aquele que derivava da ligação entre Portugal e os Estados Unidos no âmbito da NATO. Esse facto deveu-se à dificuldade em harmonizar as posições luso-americanas na Europa e no Terceiro Mundo, fruto dos interesses internos particulares a cada Estado. A relação entre Portugal e Washington ficou, ao longo do período em análise, marcada por uma crescente tensão, provocada pelos assuntos relacionados com os desenvolvimentos no Terceiro Mundo, dada a clara insatisfação do Estado Novo perante a solidariedade limitada dos Estados Unidos para com a preservação do império colonial português.

Os trabalhos existentes até agora não refletem uma visão pormenorizada das relações luso-americanas durante a década de 1950, à exceção de Tiago Moreira de Sá e Bernardo Futcher Pereira.<sup>66</sup> José Freire Antunes, Witney Schneidman, Richard Mahoney e Luís Nuno Rodrigues debruçaram-se sobre o relacionamento entre estes dois países; no entanto, o objeto principal dos seus trabalhos centrou-se, sobretudo, na análise das relações luso-americanas durante a administração Kennedy, entre 1961 e 1963. Estes autores deixaram claro que o período Kennedy foi caracterizado como um dos momen-

66 Conferir Tiago Moreira de Sá, *História das Relações Portugal-EUA (1776-2015)* (Lisboa, Dom Quixote, 2016) e Bernardo Futcher Pereira, *Crepúsculo do Colonialismo. A Diplomacia do Estado Novo (1949-1961)* (Lisboa, Dom Quixote, 2017). Em ambos os casos os autores destas obras incorporaram o trabalho que deu origem a este livro. Daniel Marcos, «Uma Aliança Circunstancial: Portugal e os Estados Unidos nos Anos 1950» (Lisboa: Tese de Doutoramento, ISCTE-IUL, 2011).

tos mais difíceis do entendimento luso-americano. Assim, as referências que fazem ao período anterior têm como objetivo enquadrar, de forma sumária, a evolução das relações bilaterais entre Portugal e os Estados Unidos até 1961, sem fazerem uma análise aprofundada.<sup>67</sup>

Já José Calvet de Magalhães, Álvaro Vasconcelos e José Medeiros Ferreira debruçaram-se, mais pormenorizadamente, sobre as relações luso-americanas. Contudo, estes autores tiveram como preocupação principal a avaliação, a longo prazo, do entendimento entre Lisboa e Washington.<sup>68</sup> Mais recentemente, Luís Nuno Rodrigues debruçou-se, de forma mais minuciosa, sobre as relações luso-americanas entre 1939 e 1948, realçando a importância geoestratégica que os Açores tiveram para a inserção de Portugal no sistema internacional da Guerra Fria. O autor demonstrou como o Estado Novo, apesar das suas reticências em relação à hegemonia norte-americana e, em particular, à retórica anticolonialista deste novo poder mundial, se viu obrigado a estreitar as relações com os Estados Unidos.<sup>69</sup>

António José Telo e Maria Fernanda Rollo acabaram, indiretamente, por elaborar trabalhos com grande relevância para as relações luso-americanas, apesar do seu objeto de estudo se prender com temas mais gerais. Num trabalho sobre os primeiros anos da participação de Portugal na Aliança Atlântica, o primeiro autor faz uma avaliação de leitura obrigatória para a compreensão da posição portuguesa numa dicotomia entre a diplomacia bilateral e a diplomacia multilateral.<sup>70</sup> Já Maria Fernanda Rollo debruça-se sobre o impacto

67 José Freire Antunes, *Kennedy e Salazar. O Leão e a Raposa* (Lisboa, Difusão Cultural, 1991); Richard Mahoney, *JFK. Ordeal in Africa* (Oxford: Oxford University Press, 1983); Witney Schneidman, *Confronto em África. Washington e a Queda do Império Colonial Português* (Lisboa, Tribuna da História, 2005); Luís Nuno Rodrigues, *Salazar e Kennedy: A crise de uma aliança. As relações luso-americanas entre 1961 e 1963* (Lisboa: Editorial Notícias, 2002).

68 José Calvet Magalhães e Álvaro Vasconcelos, *Portugal, paradoxo atlântico: diagnóstico das relações luso-americanas* (Lisboa: Fim de Século, 1993); José Medeiros Ferreira, «Portugal e os Estados Unidos nas duas guerras mundiais: à procura do plano bilateral», in *Regimes e Império: As relações luso-americanas no século XX*, ed. Luís Nuno Rodrigues, 15-43 (Lisboa: FLAD, 2006).

69 Luís Nuno Rodrigues, *No coração do Atlântico. Os Estados Unidos e os Açores (1939-1948)* (Lisboa: Prefácio, 2005).

70 António José Telo, *Portugal e a Nato: O reencontro da tradição Atlântica* (Lisboa: Edições Cosmos, 1996).

que o Plano Marshall teve para a economia portuguesa dos anos 1950, num estudo fundamental para compreender as idiossincrasias das relações entre Lisboa e Washington.<sup>71</sup>

A execução desta investigação apenas foi possível através da consulta de vários arquivos, quer em Portugal, quer no estrangeiro. Dos arquivos portugueses, realçamos a investigação no Arquivo Oliveira Salazar, depositado na Torre do Tombo, bem como a consulta do Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Houve também a preocupação, ainda em Portugal, em não deixar de fora a consulta dos arquivos militares, uma vez que esta dimensão se revelou fundamental para uma compreensão global das relações luso-americanas no período em estudo. Assim, fizemos investigação no Arquivo Histórico da Defesa Nacional, nomeadamente no Fundo do Secretariado-Geral da Defesa Nacional, assim como no Fundo do Gabinete do Ministro do Exército, depositado no Arquivo Histórico-Militar. Consultamos ainda o Arquivo Histórico da Força Aérea. Nos Estados Unidos, a nossa investigação centrou-se na consulta dos National Archives II, em College Park, Maryland. Aqui foi consultada a documentação do Departamento de Estado, fosse ela dos registos centrais ou da representação americana em Lisboa. Preocupamo-nos também em consultar a Biblioteca Presidencial Harry Truman em Independence, Missouri, e a Biblioteca Presidencial Dwight D. Eisenhower, em Abilene, Kansas. Nestas duas bibliotecas, para além dos arquivos oficiais de ambas administrações, foram igualmente consultados vários fundos privados de figuras destacadas, entre as quais Dean Acheson e de John Foster Dulles.

No primeiro capítulo, analisamos a evolução do sistema internacional após aquilo que consideramos ser um momento fundador das relações entre Portugal e os EUA: o início da NATO, que se caracterizou por um aprofundamento da cooperação política e militar no seio da aliança atlântica. Prestamos especial atenção à posição portuguesa perante estes desenvolvimentos e à forma como os Esta-

71 Maria Fernanda Rollo, *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra. O Plano Marshall e a economia portuguesa dos anos 50* (Lisboa: Instituto Diplomático, 2007).

dos Unidos procuraram utilizar o Pacto do Atlântico Norte, os seus valores e objetivos, como meio para obter a concessão de facilidades nos Açores em tempo de paz. Adicionalmente, observamos de que maneira a cooperação técnico-militar desenvolvida entre os Estados Unidos e os seus parceiros, na qual Lisboa participou ativamente, funcionou como um poderoso instrumento para o fortalecimento das relações transatlânticas e para o empenhamento das autoridades portuguesas nesse processo. A participação de Portugal na Aliança Atlântica e a aproximação aos Estados Unidos no pós-guerra obrigou a uma definição firme dos princípios essenciais da política externa de Portugal, uma vez que significou um corte com a tradição habitualmente seguida, de um certo *divórcio* com as realidades europeias continentais. Neste sentido, avaliamos a forma como o governo português se colocou perante o aprofundamento das relações euro-atlânticas e intraeuropeias.

No segundo capítulo, saímos do Atlântico em direção ao Índico e observamos as relações luso-americanas numa dupla perspetiva. Por um lado, vemos de que forma evoluíram os contactos entre Portugal e os Estados Unidos tendo em atenção os desenvolvimentos na Ásia, em especial em Macau, e no Estado Português da Índia. Procuramos avaliar o impacto que o início do conflito da Coreia teve para a preservação da soberania portuguesa no pequeno território de Macau e ver até que ponto a administração Eisenhower tinha condições, ao nível da sua política interna e ao nível internacional, para aceder aos desejos portugueses. Analisamos também as insistentes pressões do governo da União Indiana para que Portugal aceitasse negociar a transferência de Goa, Damão e Diu, bem como as constantes recusas portuguesas em aceder a esse pedido. Por outro lado, não perdemos de vista o Atlântico, procurando perceber o impacto que os acontecimentos na Ásia tiveram para as relações de Portugal com os EUA. O pedido norte-americano para a renegociação do Acordo dos Açores, apresentado no auge da crise entre Portugal e a União Indiana, deu ao governo português uma mais-valia e um elemento de pressão sobre Washington. Portugal não hesitou em condicionar a negociação da presença americana nas Lajes à adoção de uma postura claramente favorável a Lisboa, por parte dos norte-americanos.

Finalmente, no terceiro capítulo, centramos a nossa análise numa avaliação das relações luso-americanas no tocante à questão africana. A progressiva intensificação da pressão descolonizadora no continente africano ao longo da década de 1950, assim como a crescente ligação do conflito bipolar a este processo, marcaram indelivelmente as relações entre Portugal e os Estados Unidos, em particular na segunda metade da década. Por um lado, a política africana da administração Eisenhower estava ainda relativamente pouco consolidada, o que se reflete no seu carácter reativo e adaptativo aos acontecimentos que se passaram ao longo da década. Por outro lado, a vaga descolonizadora que assolou o continente africano elevou os receios portugueses acerca do futuro das suas próprias colónias e potenciou o estabelecimento de uma estratégia que assegurasse a manutenção do império português. Simultaneamente, a participação de Portugal na Organização das Nações Unidas (ONU), à qual aderiu em 1955, tornou-o alvo do criticismo internacional, apenas protegido pelo apoio dos seus aliados ocidentais, entre os quais os Estados Unidos. Contudo, a decisão americana de reagir contrariamente aos interesses anglo-franceses na crise do Suez, assim como a crescente pressão sobre o Estado Novo para que o regime aceitasse prestar informações acerca das suas «*Províncias Ultramarinas*» no âmbito da Carta das Nações Unidas – que Lisboa recusava insistentemente – dificultou o relacionamento luso-americano.

## I.

# O reforço das relações transatlânticas: de «amigos dos nossos amigos» a aliados

No início da década de 1950, o mundo estava em ebulição. Cinco anos depois do final da II Guerra Mundial, a divisão da Alemanha era já uma realidade. Desde 1949 que os territórios ocupados pelas potências ocidentais constituíam a República Federal da Alemanha (RFA). Esta situação traduzia o acentuar da tensão política e militar entre as potências vencedoras do conflito mundial, em particular entre a União Soviética e os Estados Unidos. O impasse na resolução da questão alemã foi causa e, ao mesmo tempo, consequência do agravamento das relações entre Moscovo e Washington. A partir de 1948, o processo de estabilização da Europa ultrapassou o campo político e económico tornando-se, também, numa necessidade militar. Resultando diretamente da tensão entre Leste e Oeste, o Pacto do Atlântico Norte foi criado em abril de 1949, como vimos no prólogo, em resposta à ameaça de Moscovo sobre a Europa Ocidental.<sup>1</sup>

A assinatura do Tratado de Washington, nome pelo qual ficou também conhecido o Pacto do Atlântico, não significou, contudo, nem de perto nem de longe, o fim do processo de constituição da NATO. Logo no início da década de 1950, a Aliança Atlântica, nome pelo qual ficou também conhecida aquela organização, começou a criar e a aperfeiçoar as suas instituições, incluindo uma estrutura militar permanente, as quais lhe permitiram tornar-se a base da arquitetura de segurança transatlântica durante a Guerra Fria.<sup>2</sup>

1 William Wohlforth, *The elusive balance. Power and perceptions during the Cold War* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), 89-92.

2 Carlos Gaspar, «A Aliança Atlântica e o método dos alargamentos», *Nação e Defesa*, 102 (2002): 45-63.

Para Portugal, este período representou um passo importante de adaptação e integração no sistema internacional do pós-guerra. Como o próprio Presidente do Conselho, Oliveira Salazar, afirmou, o fim da II Guerra Mundial fez terminar, também, a neutralidade portuguesa. A partir deste momento, o principal problema de política externa passou a ser o reconhecimento internacional do regime autoritário que, a par de Espanha, era a exceção na Europa Ocidental.<sup>3</sup> Neste processo, a aproximação verificada entre Portugal e os Estados Unidos com a criação da Aliança Atlântica foi fundamental. Os primeiros anos de Portugal no Pacto do Atlântico foram definidores das relações luso-americanas até ao final do Estado Novo, ao nível multilateral, mas, também, no plano bilateral.

### O REFORÇO DO SISTEMA DEFENSIVO OCIDENTAL NO PRINCÍPIO DA DÉCADA DE 1950

No imediato pós-guerra, a administração Truman acreditou ser possível a constituição de um bloco defensivo na Europa capaz de fazer frente à ameaça soviética. Os Estados Unidos admitiam que, quanto mais fortes em termos económicos, políticos e militares os poderes médios da Europa Ocidental fossem, maiores eram as suas hipóteses de colaborar e de resistirem às pressões internas pró-soviéticas. No entanto, vários fatores contribuíram para uma mudança substancial da política norte-americana em finais da década de 1940. Acontecimentos como o bloqueio de Berlim em 1948, a obtenção de capacidade nuclear pelos soviéticos e a instauração de um regime comunista na China, ambos em 1949, e o deflagrar da guerra na Coreia, em 1950, levaram a que os decisores norte-americanos ficassem cada vez mais preocupados com os desenvolvimentos internacionais. Até aí, as discussões da elite política norte-americana centravam-se na restauração da balança de poder na Europa, na qual países como a França, o Reino Unido e,

3 «Portugal, a Guerra e a Paz», 18 de maio de 1945. Salazar, *Discursos...*, 101-122.



em certa medida, a Alemanha voltariam a desempenhar o papel exercido até ao início da II Guerra Mundial.<sup>4</sup>

O aumento das tensões entre o Ocidente e a União Soviética agravou o sentimento de insegurança das potências europeias. Compreendendo a importância da recuperação da Alemanha para os interesses do Ocidente, os responsáveis do governo francês e inglês viam na presença norte-americana na Europa uma garantia contra a ameaça da URSS. Porém, a manutenção das Forças Armadas dos Estados Unidos no coração da Europa era também percebida como uma maneira de evitar o ressurgimento de uma Alemanha com tendências imperialistas, tal como tinha acontecido durante a década de 1930. Embora existisse em Washington o desejo de que a sua presença no continente europeu fosse apenas temporária, já que tal poderia conduzir a uma rutura económica dos Estados Unidos, os principais aliados dos norte-americanos na Europa Ocidental nunca desistiram de trazer o seu novo aliado para o centro das questões europeias.<sup>5</sup>

Esta indefinição estratégica dos dois lados do Atlântico mostra que, em finais da década de 1940, não havia ainda nenhuma convicção de que a NATO se viria a tornar na base da arquitetura de segurança internacional da Guerra Fria, como veio a acontecer.<sup>6</sup> O mais difícil estava ainda por fazer. Assim, os EUA procuraram desenhar uma política que, em última instância, conduziu ao seu envolvimento cada vez maior nos assuntos europeus. Para o desenho desta política contribuiu decisivamente a perda do monopólio atómico pelos EUA em finais de 1949, uma vez que a vantagem que o bloco ocidental tinha sobre a União Soviética desaparecera. Os Estados Unidos recebiam que este desenvolvimento tecnológico da

4 Wohlförth, *The elusive...*, 89-92.

5 No seio da administração Truman, o alarme em relação a esta situação era grande. As previsões dos JCS apontavam para que o esforço militar norte-americano pudesse conduzir à rutura económica do país, caso não se implementassem medidas económicas que controlassem a inflação. Várias vezes se levantavam, em particular no seio do Departamento de Estado, apoiando a definição clara de esferas de influência na Europa, de forma a assegurar uma diminuição da tensão com a União Soviética. Mas, para tal, seria preciso ignorar as pressões dos aliados europeus que acreditavam ser impossível chegar a entendimento com a URSS. Trachtenberg, *A Constructed...*, 90-91.

6 Gaspar, «A Aliança...», 45-63.

URSS conduzisse a um efeito psicológico negativo no Ocidente e ao reforço da capacidade diplomática soviética. A administração Truman acreditava assim que o Kremlin, com a posse da mais poderosa arma de destruição descoberta até então, se tornasse mais agressivo nas suas disputas com o Ocidente, aceitando correr mais riscos na Europa. A União Soviética podia ainda pressionar os EUA a recuarem, sob pena de não evitarem o conflito nuclear. Tal poderia abrir o caminho a Moscovo para capitalizar a sua posição em Berlim, forçando a unificação da Alemanha e a neutralização deste território, ao mesmo tempo que permitia o apoio deliberado à tomada do poder pelos partidos comunistas na Grécia, Itália e França. Finalmente, fora da Europa, possibilitaria que, de futuro, a URSS pudesse investir seriamente no apoio aos movimentos políticos que no Extremo Oriente, no Médio Oriente e em África se perfilavam para pôr em causa as políticas dos Estados Unidos e dos seus aliados ocidentais.<sup>7</sup>

Estes receios foram confirmados pelos desenvolvimentos no Extremo Oriente. Em junho de 1950, a Coreia do Norte, apoiada pela República Popular da China e pela União Soviética invadiu a Coreia do Sul, originando uma intervenção militar das Nações Unidas liderada pelos EUA. De certa forma, a emergência da questão coreana tinha grandes semelhanças com a questão alemã. O território que tinha sido ocupado pelos EUA e pela URSS durante a II Guerra Mundial, numa altura em que o consenso entre as duas potências impossibilitava a criação de um Estado coreano unificado, foi posteriormente dividido pelo paralelo 38 em dois Estados: a República Democrática da Coreia, a norte, apoiada pela União Soviética, e a República da Coreia, a Sul, apoiada pelos Estados Unidos. No entanto, esta divisão nunca interessou aos governos da península coreana e, na verdade, a iminência de uma confrontação entre estes dois países tinha sido uma das principais razões para acelerar o processo de retirada norte-americana da Coreia do Sul, nos anos finais da década de 1940. A administração Truman julgava que, sem o conforto das forças americanas instaladas no seu terri-

7 Leffler, *A preponderance...*, 331-333.

tório, o governo coreano teria tendência para questionar a razoabilidade de uma escalada de militar no sentido de unificar o território. Também o governo da Coreia do Norte nunca desistiu de invadir o seu vizinho mais a sul – com a retirada norte-americana da península, em janeiro de 1950, o líder Kim Il-sung recebeu luz verde da União Soviética e iniciou o ataque à Coreia do Sul. Stalin procurou com esta iniciativa prosseguir a estratégia de capitalizar a influência comunista na Ásia. Depois da vitória Comunista na China, a abertura de uma nova frente na Coreia era uma oportunidade ideal para prosseguir estes objetivos.<sup>8</sup>

A conjugação destes acontecimentos trouxe consequências decisivas para a NATO e para a evolução da Europa durante a Guerra Fria. O fim do monopólio nuclear norte-americano, a vitória de Mao Zedong na China seguido do avanço das forças comunistas na Coreia criou, junto dos governos europeus e norte-americano, a impressão de que a guerra na Europa poderia estar iminente. O conflito na Coreia era visto por alguns políticos norte-americanos e europeus como uma ação do Bloco de Leste no sentido de desviar a atenção do Ocidente para aquela zona do mundo, enquanto a União Soviética preparava o ataque decisivo à Alemanha.<sup>9</sup>

Em Washington e nas principais capitais europeias, tornou-se consensual a necessidade de um maior investimento no esforço da defesa da Europa, quer em termos económicos, com o aumento dos gastos na indústria de defesa, quer em termos políticos, com a integração da República Federal da Alemanha no bloco ocidental. Para a estratégia dos Estados Unidos, consubstanciada na aprovação de um documento do Conselho de Segurança Nacional americano conhecido como o *National Security Council 68* (NSC 68), os objetivos de política externa estavam inequivocamente ligados à manutenção da estrutura política e económica ocidental, liberal e democrática. Além do recurso acentuado à diplomacia económica, vista pelos EUA como um dos principais instrumentos das suas

8 Gaddis, *The Cold War*, 40-60.

9 De acordo com Tony Judt, o risco que uma guerra na Europa era exagerado, apesar de não estar completamente arredado dos objetivos do Kremlin. Judt, *Postwar...*, 151.

relações externas, o NSC 68 acentuava a necessidade de se investir no fortalecimento das capacidades políticas, económicas e militares, com os aliados na Europa e na Ásia. Tendo como objetivo frustrar as aspirações soviéticas, os Estados Unidos não conseguiam isoladamente alcançar os seus propósitos, precisando de países como a França e do Reino Unido, mas também da Alemanha Federal. As estimativas militares elaboradas pelos EUA apontavam para uma crescente diminuição da capacidade militar do Ocidente, caso não se invertessem as políticas de desarmamento iniciadas desde o final da II Guerra Mundial. Em conclusão, o «reforço político, económico e militar do mundo livre» era considerado o «único caminho consistente» a prosseguir e tal apenas podia ser alcançado com uma forte militarização da política externa norte-americana.<sup>10</sup>

Uma das principais preocupações que o NSC 68 procurou esboçar foi a questão da segurança da Europa. Para os Estados Unidos, a NATO e os seus aliados europeus precisavam de sentir a «reafirmação» do comprometimento norte-americano naquele continente. Com o fim do monopólio atómico, a defesa da Europa não podia ficar apenas baseada na ideia de dissuasão nuclear sendo, por isso, necessário reforçar o empenho na preparação de forças convencionais, capazes de deter a expansão soviética em caso de agressão. Esse esforço tinha de abranger todos os parceiros transatlânticos mas, como a Europa ainda se encontrava numa situação difícil, uma parte substancial do dinheiro e dos recursos vinha dos Estados Unidos.<sup>11</sup> O enfoque dado às questões militares traduziu-se no reforço da cooperação dos EUA com os seus parceiros europeus, que marcou, inegavelmente, as relações transatlânticas durante a segunda metade do século xx. O momento charneira foi o ano de 1950.

O problema punha-se na forma como alcançar estes objetivos. De acordo com os Estados Unidos, a melhor maneira de levar por diante o esforço de defesa coletivo da Europa deveria ser via NATO, contando com a participação de todos os aliados, bem como da pró-

10 NSC 68, 7 de abril de 1950. *FRUS 1950*, Vol. I, 242-262; Trachtenberg, *A Constructed...*, 120.

11 Paul Nitze, *From Hiroshima to Glasnost. At the Center of decision – A Memoir* (Nova Iorque: Grove Weindenfeld, 1989), 94.

pria Alemanha Federal. Reunido na cidade de Nova Iorque, em setembro de 1950, o Conselho de Ministros do Atlântico Norte teve oportunidade de discutir o plano de defesa da Europa, concluindo que era necessário um esforço defensivo alargado, quer ao nível do dispositivo militar, quer ao nível financeiro, no sentido de garantir que a defesa se fizesse o mais a Leste possível. No entanto, essa estratégia exigia um conjunto de forças à disposição da Aliança bastante superiores, bem como o estabelecimento de um comando integrado com capacidade de direção. Os Ministros dos Negócios Estrangeiros da Aliança reconheceram que o reforço das forças militares à disposição da NATO implicava uma nova abordagem perante o posicionamento da Alemanha no contexto europeu. Se a estratégia de defesa da Europa o mais a Leste possível obrigava a que a NATO se comprometesse com a proteção do território alemão, esta situação implicava uma nova forma de participação política e militar da República Federal da Alemanha perante a Aliança.<sup>12</sup> Assim, era necessário desenvolver-se um conjunto de alterações estruturais para tornar a organização mais eficaz. Dean Acheson reconhecia que caso não se desenvolvesse uma profunda reorganização, a Aliança estava «sem solução e sem rumo».<sup>13</sup> Neste sentido, o Secretário de Estado dos EUA propôs, em troca do aumento do número de forças americanas na Europa, que o esforço defensivo da Aliança deveria passar a contar com a participação de unidades militares da Alemanha Federal. Estas forças ficariam sob comando integrado da Aliança, liderados pelos EUA. A proposta refletia dois objetivos primordiais: por um lado, os Estados Unidos asseguravam uma melhor eficácia defensiva da organização e chamavam a si o controlo da planificação militar do Pacto; por outro lado, perante a necessidade de uma resposta de força do Ocidente face à agressão do bloco soviético na Coreia, Washington procurava garantir um acordo de princípio dos aliados europeus quanto ao envolvimento da RFA no esforço de defesa Ocidental.<sup>14</sup>

12 Organization du Traité de l'Atlantique Nord, *Organization du Traité de l'Atlantique Nord. Structure, Faits et Chiffres* (Bruxelas: Service de l'Information de l'OTAN, 1981), 28-29.

13 Trachtenberg, *A Constructed...*, 107.

14 James McAllister, *No exit. America and the German Problem, 1943-1954* (Ithaca: Cornell University Press, 2002), 188.

Não obstante, era evidente que a reestruturação e o alargamento da Aliança à Alemanha apenas avançariam com o apoio da França e do Reino Unido. Ainda que os dois aliados compreendessem a necessidade de se acelerar o esforço de defesa europeu e reconhecessem que a indefinição quanto ao futuro da Alemanha era um entrave a este processo, julgavam que esse passo deveria ser dado de forma cautelosa. Principalmente para o governo francês, a integração da Alemanha na NATO tinha de ser cuidadosamente preparada, envolta num sistema político e económico que permitisse à França, ao Reino Unido e aos Estados Unidos a possibilidade de controlar este processo.<sup>15</sup> No fundo, como resumiu John McCloy, Alto-comissário norte-americano na Alemanha, os europeus ainda precisavam de «um chapéu» no qual pudessem confiar e sob o qual se protegeriam perante um possível rearmamento da Alemanha.<sup>16</sup>

Em França, ao nível interno, eram vários os partidos que se opunham terminantemente ao rearmamento alemão e, até ao nível governamental, havia inúmeros ministros que questionavam a ideia. Porém, perante a determinação do governo norte-americano, Paris compreendeu ser necessário apresentar uma contraproposta que defendesse os seus interesses. Em 24 de outubro de 1950, o Presidente do Conselho René Pleven apelou à criação de um exército europeu baseado nos mesmos princípios supranacionais propostos meses antes no Plano Schuman, um plano que tomou o nome do Ministro dos Negócios Estrangeiros francês Robert Schuman. Pleven defendia que o exército europeu fosse formado por contingentes não nacionais de soldados europeus sob o comando de um Ministro Europeu da Defesa, responsável perante um Parlamento Europeu. Partindo desta estrutura, a Alemanha Federal seria convidada a contribuir com um certo número de unidades. Na apresentação do plano, o governante francês realçou que o estabelecimento deste exército europeu ficaria pendente da conclusão das negociações do Plano Schuman.<sup>17</sup>

15 William Hitchcock, *France Restored. Cold War diplomacy and the quest for leadership in Europe, 1944-1954* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1998), 133.

16 Telegrama do Alto-comissário dos Estados Unidos na Alemanha, 25 de abril de 1950. *FRUS 1950*. Vol. IV, 683.

17 Judt, *Postwar...*, 244; Hitchcock, *France...*, 144; McAllister, *No exit...*, 192-193.

A proposta francesa tinha um conjunto de objetivos primordiais. Em primeiro lugar, depois de duas guerras mundiais, Paris queria evitar a constituição de um novo exército nacional alemão, com uma estrutura de Estado-Maior capaz de reanimar o tradicional sentimento nacionalista germânico.<sup>18</sup> Em segundo lugar, o governo francês temia que a questão do rearmamento alemão destruísse os importantes passos dados entre Paris e Bona no sentido de ultrapassar as suas diferenças políticas. Desde a formação da RFA em 1949 que a França e a Alemanha Ocidental estavam num processo de construção de uma nova forma de relacionamento. Exemplo disso era a proposta, ainda embrionária, conhecida como Plano Schuman, que pressupunha a criação de uma Alta-Autoridade que regulasse a produção do carvão e do aço, não apenas exclusiva da França e da Alemanha Federal, mas também aberta a outros países europeus. Para além dos claros objetivos económicos desta proposta, ela tinha ainda uma utilidade diplomática. O mecanismo proposto por Schuman garantia à França o controlo direto dos recursos alemães enquanto dava à Alemanha o estatuto de paridade numa organização internacional verdadeiramente europeia. Ora, a pressão para o rearmamento alemão acabava por diminuir o impacto da proposta francesa que representava o máximo que o governo de Paris estava na disposição de conceder em meados de 1950.<sup>19</sup> Apesar de não ter sido inteiramente do agrado de norte-americanos e britânicos, os aliados deram o benefício da dúvida ao Plano Pleven, cujas negociações se iniciaram no início de 1951.

## PORTUGAL FACE AO AGRAVAMENTO DA TENSÃO MUNDIAL

Perante estes desenvolvimentos, é importante compreendermos qual a posição do governo de Lisboa. O aumento da tensão mundial não deixou Oliveira Salazar indiferente, uma vez que as grandes mudan-

18 McAllister, *No exit...*, 193-194.

19 Judt, *Postwar...*, 156-157; Hitchcock, *France...*, 127 e 152.

ças vividas no mundo forçavam a uma adaptação da política externa portuguesa. O aprofundamento das relações transatlânticas obrigou Portugal a intensificar a sua ligação com a nova potência atlântica, os Estados Unidos, aderindo a uma organização multilateral, a NATO, que, no seu conjunto, não defendia completamente aquilo que o Estado Novo acreditava serem os interesses nacionais.<sup>20</sup>

No discurso de inauguração do Estádio Nacional em Braga, a 28 de maio de 1950, o Presidente do Conselho teve oportunidade de se debruçar sobre os dois aspetos que mais o preocupavam, tendo em conta a necessidade de participação de Portugal no sistema de defesa ocidental. Por um lado, a rápida penetração soviética na Europa que levava a uma resposta tardia do Ocidente; por outro lado, a emergência de projetos europeus com características supranacionais, que esqueciam as especificidades dos Estados-nação europeus. Oliveira Salazar acreditava que, desde a II Guerra Mundial, o comunismo se havia tornado no «elemento dominante» das relações internacionais, já que a União Soviética seguia uma política de hegemonia mundial que fazia da sua ideologia um «veículo, fim e apoio externo» da sua política. Perante isto, a reação do Ocidente tinha sido morosa, uma vez que só depois de muitas hesitações as principais potências ocidentais chegaram à conclusão de que o comunismo era «essencialmente inconciliável» com os princípios do Ocidente.<sup>21</sup>

Mesmo assim, a política europeia e norte-americana continuava a ser «meramente defensiva», necessitando, de acordo com o Presidente do Conselho, de caminhar no sentido do «revigoramento de todas as posições, desde as económicas às militares». Contudo, não era isso que se verificava. O facto de muitos europeus defenderem que a Europa devia trabalhar numa direção única, não significava, necessariamente a «unidade da direção», já que existiam diferentes pontos de vista em negociação. Se era indiscutível o «dever de cooperação» de todo o Ocidente, a Europa, em particular, devia evitar

20 Teixeira, «Entre África...», 87-116; Telo, *Portugal...*

21 «Breves Considerações sobre Política Interna e Internacional a propósito da inauguração do estádio de Braga», 28 de maio de 1950. Salazar, *Discursos...*, 459-478.



tornar-se numa «unidade perdida em conjunto indiscriminado, o que equivaleria a ter deixado subverter a própria consciência da Nação», numa clara alusão aos objetivos de constituição de organizações supranacionais que ganhavam força no pós-guerra.<sup>22</sup>

Apesar destas reticências, a participação de Portugal no Pacto do Atlântico era uma realidade que tinha trazido bastantes vantagens ao Estado Novo, uma vez que legitimou internacionalmente o regime autoritário. Na verdade, o convite a Portugal foi uma oportunidade única para valorizar o peso relativo do país na cena internacional, aproximando-o das potências ocidentais e marcando o distanciamento face ao regime espanhol. Integrado na comunidade transatlântica, o regime português iniciou uma cautelosa participação na Aliança, com consequências para a modernização das Forças Armadas portuguesas e para a posição do regime em relação aos principais assuntos da cena internacional.<sup>23</sup>

O agravamento da situação internacional, principalmente após o início da Guerra da Coreia, acabou por retirar espaço às hesitações portuguesas. Como o próprio Presidente do Conselho reconheceu, os baluartes da política externa do regime no pós-guerra, isto é, a oposição ao Comunismo, a aliança com a potência atlântica e uma colaboração peninsular próxima tinham, cada vez mais, um «carácter evolutivo». Por exemplo, a participação de Portugal na NATO, base da aproximação de Portugal à potência atlântica, estava cada vez mais interligada com a relação de Portugal com a Espanha visto que, em face da situação europeia, o regime acreditava que a fronteira defensiva portuguesa se encontrava nos Pirenéus. Ao contrário do que acontecera durante a II Guerra Mundial, a evolução da cena internacional demonstrava que Portugal ficaria impossibilitado de assumir, novamente, uma posição de neutralidade. O perigo soviético fazia com que qualquer tentativa de assumir a neutralidade fosse, para a Europa, uma «demissão coletiva» com a qual o governo de Lisboa não podia compactuar. Tal não queria dizer, no entanto, que a guerra

22 Idem, 459-478.

23 Nuno Severiano Teixeira, «Da neutralidade ao alinhamento. Portugal na Fundação do Pacto do Atlântico», *Análise Social*, XXVIII, 120 (1993): 55-80; Gaspar, «Organização do...», 678-684.

estivesse próxima, aos olhos do governo português. Na verdade, ao contrário da maioria dos seus parceiros na NATO, Salazar acreditava que o início do conflito na Coreia não evoluiria, no imediato nem num futuro próximo, para um conflito mundial. Portugal deveria, contudo, manter-se numa posição expectante, preparando a sua defesa, estando «alerta e consciente» dos seus «direitos e deveres».<sup>24</sup>

Após a II Guerra Mundial, a evolução do sistema internacional tinha conduzido à multiplicação de organizações de carácter multilateral com os Estados Unidos e a União Soviética a destacarem-se como as potências liderantes. A participação de Portugal nestas organizações era, em certa medida, indiscutível, ainda que dentro de certas condicionantes, nomeadamente, a defesa política da soberania portuguesa. Compreendendo que as razões do convite a Portugal para membro fundador da NATO se prendiam com a utilização da base das Lajes nos Açores por forças norte-americanas, o governo português fez questão de ressaltar que a participação de Portugal na Aliança não poderia implicar o estabelecimento de bases desde o tempo de paz, a não ser que negociações bilaterais entre o governo português e os aliados assim o acordassem. Ao mesmo tempo, a estrutura intergovernamental que a NATO adotou contribuiu, também, para afastar os receios de Portugal relativamente à evolução política da organização.<sup>25</sup> O governo português defendia que o Pacto deveria assegurar a hegemonia da política, com «todos os aliados em pé de igualdade». Para tal, no campo das decisões políticas, nenhum aliado devia ver a «sua voz diminuída», ainda que, no campo militar, os EUA assumissem uma «eminência própria», situação que Salazar aceitava como «um facto da vida, uma realidade da política internacional». Para o Presidente do Conselho, a participação portuguesa na organização devia ser clara: Portugal devia «colaborar lealmente, no limite das suas possibilidades, com os seus aliados», mas defendendo-se com «vigor de quaisquer tentativas que [pudessem] afetar a sua soberania».<sup>26</sup>

24 *O Século*, 10 de agosto, 1950, 1,2 e 5.

25 Albano Nogueira, «La naissance de l'Alliance. Une perspective Portugaise», *Revue de l'OTAN*, (1990): 8-13.

26 Nogueira, *Salazar...*, 170-171.

## OS AÇORES, A NATO E AS RELAÇÕES BILATERAIS LUSO-AMERICANAS

A participação do governo português na construção do sistema de defesa europeu era facilitada pelo facto de ser claro que, para os seus aliados e, em particular, para os Estados Unidos, a cedência de facilidades nos Açores em tempo de paz era a maior contribuição que Portugal podia fazer para a Aliança Atlântica.<sup>27</sup> A par disto, Lisboa tinha também a noção clara de que Washington reconhecia o carácter indiscutivelmente anticomunista do seu governo. Publicamente, o próprio Embaixador dos Estados Unidos em Lisboa, Lincoln MacVeagh, afirmou que Portugal, apesar dos seus problemas económicos e sociais, faria tudo quanto possível «não só para cumprir os compromissos para com as nações irmãs do Pacto do Atlântico, mas também para contribuir com a sua quota, por todos os meios ao seu alcance».<sup>28</sup>

Fundamentais para o sistema militar de defesa norte-americano durante e após a II Guerra Mundial, os Açores viram o seu valor reforçado num quadro multilateral, após a fundação da NATO. Com a aprovação do primeiro conceito estratégico da Aliança, a existência de um conjunto de bases no Atlântico, entre as quais a base da Lajes, era essencial para o reforço rápido da Europa, em caso de um ataque da União Soviética. Esta interligação entre a dimensão bilateral e multilateral dos Açores obrigou a que se assistisse a um fortalecimento das relações políticas entre Portugal e os Estados Unidos. A partir de 1949, verificou-se uma alteração qualitativa no relacionamento luso-americano sem que houvesse um esvaziamento da dimensão bilateral. Embora a autorização para a presença de forças americanas estivesse assente sob premissas bilaterais, as «relações passariam a ter, forçosamente, uma dimensão multilateral e a ser encaradas como um contributo de Portugal para o sistema defensivo da Aliança».<sup>29</sup>

27 Memorando de conversa entre Paulo Cunha e Dean Acheson, 14 de setembro de 1950. *FRUS 1950*, Vol. III, 304-305.

28 «Discurso Radiofónico do Embaixador dos Estados Unidos da América», 19 de maio de 1951. AHD-MNE – RNP, A. 50, M. 39.

29 Teixeira, «Da neutralidade...», 809.

Assumindo-se como o pilar principal do esforço defensivo ocidental, os EUA viam nos Açores uma importante placa giratória de pontes aéreas entre os EUA e a Europa, Norte de África e Médio Oriente. A partir de 1950, este arquipélago adquiriu uma nova função como base para aviões de reabastecimento numa ofensiva aérea contra a União Soviética. Numa altura em que a URSS estava a desenvolver uma grande esquadra naval submarina, o arquipélago açoriano viu, de forma correspondente, a sua função em termos de luta antissubmarina ser aumentada. Por último, manteve uma função básica em termos de navegação, comunicações e informação meteorológica para a travessia aérea do Atlântico Norte.<sup>30</sup>

Desde 1949, ainda antes da assinatura do Tratado de Washington, a diplomacia norte-americana nunca deixou de procurar a revisão da posição dos Estados Unidos nos Açores. As bases do Acordo de fevereiro de 1948 não tinham sido as ideais para os responsáveis militares norte-americanos. Quer o Departamento de Defesa quer os *Joint Chiefs of Staff* (JCS) procuraram a reabertura de negociações tendo em vista a extensão do prazo das facilidades concedidas por Portugal, bem como o aumento da presença norte-americana na Base das Lajes. As instalações militares dos Estados Unidos na ilha Terceira eram consideradas de «alta prioridade», requerendo, portanto, alguma «urgência» na tentativa de melhorar as condições de acolhimento das suas forças.<sup>31</sup> O Departamento de Defesa alertava para que, à medida que aumentava o número de efetivos militares norte-americanos nas Lajes, começava a tornar-se impreterível a necessidade de se construírem habitações nas imediações da base, uma vez que era cada vez mais a inadequação do alojamento dos militares norte-americanos e de suas famílias.<sup>32</sup> E, por proposta dos JCS, os Estados Unidos deviam capitalizar o novo espaço de diálogo com os aliados que era a NATO, tirando proveito dos trabalhos de planeamento militar que

30 Telo, *Portugal...*, 113-116.

31 Memorando do Secretário de Defesa para o Secretário de Estado, 19 de maio de 1949. *FRUS 1949*, Vol. I, 304-306.

32 Ofício do Quartel-General do Military Air Transport Service, 25 de março de 1949. NARA – RG84, Portugal – Lisbon Embassy, Cx.1.

ali estavam a ocorrer para, de uma forma mais expedita, obter instalações adicionais.<sup>33</sup>

Seguindo estas indicações gerais, o Departamento de Defesa defendia a reabertura de negociações, o mais rapidamente possível. Era fundamental garantir o aumento do espaço de utilização da base e a execução de obras de fundo para melhorar as condições de estacionamento de forças na Terceira. A realização deste tipo de obras apontava para a necessidade de se solicitar fundos ao Congresso dos EUA, que só aceitaria examinar o pedido se tivesse garantias de que as forças norte-americanas ficariam na base por um período muito superior aos dois a três anos previstos. No entanto, este propósito não deixava o Departamento de Estado e, em especial, a Embaixada em Lisboa tranquilos, já que o último acordo tinha sido fechado há pouco mais de um ano. Além do mais, quaisquer solicitações para a execução de obras que dessem a entender que os norte-americanos se preparavam para ficar nos Açores «por várias gerações» deviam ser evitadas, de maneira a não levantar resistências políticas da parte do governo português. De acordo com Theodore Xanthaky, Conselheiro da Embaixada norte-americana em Lisboa, caso se decidisse reabrir o *dossier* Lajes, a estratégia diplomática a seguir deveria sempre passar por uma aproximação cautelosa, realçando apenas a carência de adaptações «modestas», sem qualquer referência à necessidade de autorizações do Congresso dos Estados Unidos e, principalmente, sem recorrer a qualquer tipo de «ameaças» ou pressões. A par disto, os canais de comunicação com o governo português deveriam privilegiar os organismos militares, em especial os ligados à jurisdição do Ministro da Guerra, coronel Santos Costa.<sup>34</sup> Por último, a estratégia norte-americana deveria assentar no reforço da ideia de que as bases do acordo se haviam alterado pelos desenvolvimentos verificados na Europa, em particular a criação da NATO. Com a assinatura do Tratado de Washington, as relações entre Portugal e os Estados Unidos já não se caracterizavam pelo facto

33 Relatório do *Policy Planning Staff*, 4 de agosto de 1949. *FRUS 1949*, Vol. IV, 372.

34 Memorando de Theodore Xanthaky para o Embaixador dos Estados Unidos em Lisboa, 19 de maio de 1949. NARA – RG84, Portugal – Lisbon Embassy, Cx.1.

dos últimos serem, «meramente, amigos dos amigos portugueses, mas sim aliados de Portugal no Pacto do Atlântico».<sup>35</sup>

Tendo em consideração estas premissas, em outubro de 1949, o Departamento de Estado tentou uma primeira aproximação, chamando o Embaixador Pedro Teotónio Pereira. À sua espera estava Theodore Achilles, Subsecretário de Estado para os Assuntos da Europa Ocidental, que exprimiu o «apreço» dos Estados Unidos pela posição adotada por Portugal durante os primeiros meses da NATO. As negociações para a elaboração do primeiro conceito estratégico da Aliança estavam a terminar e o diplomata norte-americano acreditava que as posições portuguesas no Atlântico teriam um papel reforçado, não só para a defesa da Europa como, também, para os Estados Unidos. Assim, e para além da cooperação que Portugal estava a prestar na organização defensiva do Pacto, a administração Truman tinha o desejo de «manter uma estreita cooperação» bilateral com este país. Tendo em atenção a grande importância dos Açores, os chefes militares americanos julgavam necessário aprofundar as funções técnicas e militares da base das Lajes, criando novas estações de radiocomunicação na Terceira, bem como a montagem de uma estação do sistema LORAN. Para tal pediam autorização ao governo português para se iniciarem conversações técnicas para esse fim.<sup>36</sup>

Perante este pedido, Teotónio Pereira marcou, desde logo, a posição portuguesa afirmando que as facilidades referidas por Achilles não eram encaradas por Portugal em para o tempo de paz, pelo menos dentro da organização do Pacto. Essas facilidades só se poderiam compreender como um arranjo especial, «feito por expressa concessão entre dois países que estivessem unidos por interesses mútuos e muito especiais». Achilles afiançou que os EUA «pensavam exactamente da mesma forma e que desejavam manter e estreitar com Portugal as relações de amizade e confiança já existentes». Tal como os portugueses defendiam, as relações bilaterais

35 Carta do Embaixador dos Estados Unidos em Lisboa para o Departamento de Estado, 30 de novembro de 1949. NARA – RG84, Portugal – Lisbon Embassy, Cx.1.

36 *Long Range Navigation* – Sistema de radionavegação que pressupunha o estabelecimento de uma cadeia de transmissores rádio.

eram para ser reforçadas, num espírito de «cooperação» entre os dois países.<sup>37</sup>

Ficava evidente que a estratégia norte-americana se baseava na ideia de que, com a assinatura do Tratado de Washington, a situação internacional se tinha alterado radicalmente e que Portugal já não era, meramente, um «amigo dos nossos amigos». Os EUA pretendiam, de certa forma, refundar o relacionamento bilateral com Portugal, aprofundando o espírito de «assistência mútua e boa vontade», base das relações entre os dois países desde 1944. A reabertura de negociações bilaterais com Lisboa procurava evitar qualquer necessidade de se proceder a discussões «desnecessárias» em ambiente multilateral, que traziam um conjunto de inconvenientes, nomeadamente em relação à celeridade dos processos de negociação.<sup>38</sup> Contudo, a resposta de Lisboa foi um verdadeiro balde de água fria para os objetivos norte-americanos. Fazendo jus às premissas portuguesas delineadas desde 1943, o governo português lembrou que, nas trocas de correspondência que antecederam a assinatura do Pacto do Atlântico, tinha ficado claro que Portugal não permitia, em tempo de paz, o estabelecimento de bases militares estrangeiras em território nacional.<sup>39</sup> Neste espírito, o Acordo de 1948 era para se cumprir até ao fim e qualquer necessidade de prorrogação só competiria aos organismos do Pacto analisar.<sup>40</sup>

Ciente dos objetivos norte-americanos, o governo de Lisboa estava a usar, uma vez mais, a sua tradicional estratégia de arrastamento das negociações como forma de procurar as melhores vantagens políticas possíveis para os interesses portugueses. Num primeiro momento, o governo português tinha dado a entender, pelo seu Embaixador em Washington, que qualquer tentativa de renegociação dos Açores deveria seguir o campo bilateral. No entanto, meses mais tarde, a sua posição mudou. Qualquer reforço bilateral teria,

37 Apontamento de conversa do Embaixador de Portugal em Washington no Departamento de Estado, 12 de outubro de 1949. ANTT – AOS/CO/NE-17-1.

38 Nota da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa para o Governo Português, 7 de dezembro de 1949. ANTT – AOS/CO/NE-18-1.

39 Teixeira, «Da neutralidade...», 55-80.

40 Carta do Ministro dos Negócios Estrangeiros José Caeiro da Matta para o Embaixador dos Estados Unidos em Lisboa, 30 de janeiro de 1950. AHD-MNE – PEA, M. 460A.

sempre, de passar primeiro por uma definição clara dos moldes em que assentavam as relações luso-americanas no âmbito da NATO. O governo português seguia uma estratégia cautelosa, muitas vezes algo errante, em busca da melhor base legal que pudesse assegurar o reforço da aliança com os Estados Unidos, não só no âmbito do Pacto do Atlântico como, também, numa perspetiva global dos interesses de Lisboa.<sup>41</sup>

Os alertas de Theodore Xanthaky não tinham surtido efeito e, apesar das cautelas do Departamento de Estado, Portugal mostrava-se, novamente, pouco flexível em relação aos pedidos dos EUA. Na verdade, Salazar não punha de parte que, em virtude do agravamento da situação internacional, se revelasse necessário a continuação da utilização da base das Lajes pelos Estados Unidos. O Presidente do Conselho reconhecia existir até «mútua vantagem» nesse consentimento. Contudo, não aceitava que fossem forças estrangeiras a dirigir e executar essa utilização para «evitar que se criem, através de concessões temporárias, servidões internacionais que bem poderiam converter-se [em] restrições de soberania de carácter definitivo». Nesta perspetiva, a resposta ao pedido norte-americano procurava clarificar a recusa portuguesa em concessões de longo prazo.<sup>42</sup>

O governo português notava ainda que esta aproximação dos EUA, «com ar amigável de nos poupar embaraços desagradáveis», demonstrava o seu desejo de colocar o Reino Unido à margem das discussões sobre os Açores. Não era a primeira vez que Portugal notava esta tendência por parte dos EUA, já que as negociações luso-americanas durante a II Guerra Mundial não tinham deixado dúvida do propósito norte-americano «de afastar, sempre que possível, os ingleses de qualquer colaboração mais íntima naquela matéria».<sup>43</sup> Embora compreendendo a preponderância norte-americana

41 Telo, *Portugal...*, 132-133.

42 Carta de Oliveira Salazar a Pedro Teotónio Pereira, 26 de dezembro de 1949. João Miguel Almeida, *António Oliveira Salazar e Pedro Teotónio Pereira. Correspondência Política 1945-1968* (Lisboa: Temas e Debates, 2008), 416-418.

43 Carta de Oliveira Salazar a Pedro Teotónio Pereira, 26 de dezembro de 1949. Idem, 416-418.



no Atlântico, Oliveira Salazar não estava, ainda, na disposição de abdicar completamente de reservar ao Reino Unido um papel central na política externa portuguesa.

O pedido de abertura de negociações foi feito na pior altura para os Estados Unidos.<sup>44</sup> A discussão do conceito estratégico da NATO tinha tornado claro ao governo português que a Aliança não iria desenvolver quaisquer planos para a defesa do território metropolitano. As discussões nos grupos de planificação militar demonstravam que os EUA não tinham o «menor interesse» na defesa da Península Ibérica, sendo que a sua preocupação dominante centrava-se na salvaguarda da utilização dos Açores.<sup>45</sup> A primeira proposta do conceito estratégico, concluída a 19 de outubro de 1949, defendia que os aliados desenvolvessem a cooperação com o objetivo de chegarem a acordo para permitir a utilização de instalações militares no âmbito do esforço de defesa ocidental.<sup>46</sup> Esta redação demonstrava que, «à sombra do Pacto», os EUA se preparavam para solicitar a permanência nos Açores por um longo período de tempo. Além do mais, pressionavam Portugal para iniciar negociações no plano bilateral, evitando a participação de outras nações, tais como o Reino Unido. Esta postura significava um corte demasiado radical com os princípios da política externa portuguesa.<sup>47</sup>

A reação de Washington não se fez esperar. A base das Lajes era importante demais para o esforço de defesa do Ocidente e para a segurança norte-americana. Por essas razões, a administração Truman procurou enquadrar, tal como sugerira o governo de Lisboa, as necessidades militares ao nível do Pacto, numa altura em que o primeiro conceito estratégico da NATO ainda não tinha sido aprovado. Para tal, era preciso vencer a resistência portuguesa em aceitar que nesse documento estivesse estipulada a necessidade de se fomen-

44 Telo, *Portugal...*, 117.

45 Carta de Oliveira Salazar a Pedro Teotónio Pereira, 26 de dezembro de 1949. Almeida, *António Oliveira...*, 416-418.

46 «MC3 – The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area», 19 de outubro de 1949.

Disponível em: <http://www.nato.int/archives>

47 Carta de Oliveira Salazar a Pedro Teotónio Pereira, 26 de dezembro de 1949. Almeida, *António Oliveira...*, 416-418.

tar o acordo entre os aliados para entendimentos militares em tempo de paz. Com este objetivo em mente, o Embaixador norte-americano em Lisboa propôs a Portugal uma nova redação do conceito estratégico no sentido de se resolver o impasse. Totalmente solidários com a posição portuguesa no tocante ao desejo de salvaguardar a sua soberania, os Estados Unidos alertavam o governo de Lisboa para os perigos que se adivinhavam caso os aliados «fechassem a porta» à possibilidade de concretizarem entendimentos, durante o tempo de paz, para a utilização de bases militares. Tendo em conta que o ambiente internacional demonstrava que a linha que dividia a paz da guerra era, naqueles tempos, «bastante ténue», os aliados da NATO precisavam de compreender que a «ameaça da guerra tinha de ser vista como um elemento constante» no panorama internacional dos próximos anos. Por essa razão, em alguns casos e sob recomendação da NATO, as nações da Aliança deveriam entender-se no sentido de acordarem a utilização de bases durante o tempo de paz. Era essa a base do parágrafo do conceito estratégico de defesa que apenas Portugal se recusava a aceitar. Assim, os Estados Unidos propunham uma nova redação que resolvesse este dilema sem pôr em causa a salvaguarda dos interesses portugueses.<sup>48</sup>

Numa última tentativa de resistir à pressão norte-americana, a diplomacia portuguesa procurou sustentar que, apesar dos enormes encargos financeiros e das dificuldades inerentes ao uso de equipamento e execução de serviços técnicos da base nos Açores, Portugal mantinha a «intenção bem determinada de não aceitar a presença de forças estrangeiras em território nacional». Assim, não poderia «reconhecer a emenda» ao conceito estratégico do Pacto como «admitindo essa possibilidade».<sup>49</sup> Esta posição mais não era do que uma tentativa de o governo cair de pé perante a força da pressão norte-americana. A pouco e pouco, tornava-se evidente para Oliveira Salazar que nada havia a fazer para evitar a presença norte-americana nos Açores em tempo de paz. Finalmente, no Conselho

48 Nota da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa para o Ministério dos Negócios Estrangeiros, 17 de fevereiro de 1950. ANTT – AOS/CO/NE-18-1.

49 Telegrama n.º 56 recebido da Embaixada de Portugal em Washington, 16 de março de 1950. ANTT – AOS/CO/NE-18-1.

do Atlântico Norte de Paris, a 20 de março de 1950, Portugal acabou por aceitar a proposta norte-americana no sentido de garantir, em primeiro lugar, que a implementação dos objetivos militares no âmbito da NATO apenas seria assumida por forças estrangeiras quando o governo do país cujo território em questão não pudesse ou desejasse assumir a sua execução. Em segundo lugar, as premissas que regulassem esses arranjos teriam de passar sempre por um acordo bilateral entre os países envolvidos.<sup>50</sup>

Apesar de ceder na questão de fundo, o governo português via as suas ressalvas, quanto à necessidade de cedência de bases estrangeiras em tempo de paz, incluídas no Conceito Estratégico da NATO. Uma das razões que pesou para a decisão portuguesa foi o certo isolamento que Portugal enfrentou na NATO, no que dizia respeito a esta questão. À exceção da Dinamarca e da Islândia, a maioria dos aliados não se opunha ao estabelecimento de acordos com os EUA para o estabelecimento de bases em tempo de paz. Desta forma, estava aberta a porta para que a permanência dos Estados Unidos nos Açores ficasse estreitamente ligada ao reforço das relações luso-americanas ao nível multilateral e não apenas ao nível bilateral. No entanto, do ponto de vista retórico, as ressalvas incluídas no texto final, nomeadamente em relação à capacidade ou desejabilidade dos estados assegurarem a manutenção das bases e quanto à necessidade de um acordo político, seriam um trunfo importante em futuras negociações entre Portugal e os EUA.

Outro exemplo do receio português em se aproximar bilateralmente dos Estados Unidos prende-se com o facto de Portugal procurar incluir o Reino Unido nas negociações com os EUA sobre os Açores. No entanto, a Inglaterra, país com o qual Portugal tinha uma aliança bilateral formal, não se mostrava particularmente preocupada com a aparente competição com os EUA pelo controlo do Atlântico. Desde a II Guerra Mundial, Salazar acompanhava com preocupação a perda de influência britânica nas questões interna-

50 «DC 6/1 – Portuguese Objections to Paragraph 8 G of the Strategic Concept», 1 de dezembro de 1949.

Disponível em: <http://www.nato.int/archives>

cionais, pelo que, perante a tentativa de Washington de renovar a permanência nos Açores, o governo de Lisboa tentou, uma última vez, envolver os britânicos na questão.<sup>51</sup>

Em finais de janeiro de 1950, António de Faria, diretor de Negócios Políticos do MNE, pôs o Embaixador britânico em Lisboa ao corrente da proposta norte-americana, ainda que a «título confidencial». Sem se mostrar surpreendido, Ronald Nigel considerou a proposta do Departamento de Estado um erro, apenas pela desadequação em termos de tempo. Uma vez que a planificação ao nível militar da NATO não estava ainda concluída, o diplomata britânico considerou que o Departamento de Estado se tinha precipitado, muito provavelmente por pressão dos sectores militares norte-americanos. Mas, não obstante a crítica à forma e ao momento em que os EUA tinham procurado a reabertura de negociações com Portugal, a opinião do Embaixador do Reino Unido era favorável aos interesses norte-americanos. Para o representante britânico, o governo de Lisboa tinha de estar consciente que a preparação da defesa do Ocidente não devia ser adiada para um momento posterior ao início dos combates contra a União Soviética. Mostrando-se compreensivo para com a posição portuguesa, o diplomata esperava, contudo, que Portugal não assumisse uma «interpretação muito rígida», pois a recusa de tal solicitação poderia subentender que o país não estava a cumprir os «compromissos assumidos na assinatura do Pacto do Atlântico», segundo os quais contribuiria na medida das suas possibilidades para a defesa comum. Faria concordou, adiantando que «não seria difícil encontrar uma fórmula suscetível de dar satisfação ao desejo americano», desde que apresentado através do Pacto do Atlântico – palco de negociações partilhado com outros países, entre os quais o Reino Unido. No entanto, a conversa com o Embaixador britânico tinha, de certa forma, irritado o diplomata português que, à saída, não evitou uma provocação, afirmando: «Sabe, Sir Nigel, nós não desejávamos ter *Gibraltar*es de qualquer género no território português».<sup>52</sup>

51 Oliveira, *Os despojos...*, 46-55.

52 Apontamento de conversa do Embaixador António de Faria com o Embaixador do Reino Unido em Lisboa, 30 de janeiro de 1950. ANTT – AOS/CO/NE-18-1.

Se, no campo diplomático, pouco mais havia a fazer, a situação no campo militar não era também a melhor. A argumentação portuguesa em torno da recusa da presença de forças estrangeiras em solo nacional em tempo de paz necessitava de ser corroborada através da demonstração da capacidade das Forças Armadas portuguesas de assumirem o funcionamento pleno da base das Lajes. Caso contrário, Portugal acabava por comprovar a impossibilidade financeira e técnica de assumir as suas responsabilidades nos compromissos inscritos, quer no acordo bilateral de 1948 com os EUA, quer no âmbito da NATO. Na verdade, a estratégia portuguesa de evitar «perpetuar a ocupação» norte-americana das Lajes através da preparação dos militares portugueses para assumirem o comando da base acabou por se traduzir numa clara demonstração da incapacidade portuguesa em operar a base.<sup>53</sup>

Face às primeiras abordagens dos Estados Unidos no sentido de reabrir o *dossier* Lajes, a única solução para o governo português fechar completamente esta possibilidade era assumir a sua capacidade de manter a base em todas as suas missões, fossem elas no âmbito da NATO ou não. E, neste aspeto a posição das autoridades militares portuguesas era ambígua e, de certa maneira, pouco realista. Num longo relatório, o Comandante-geral da Aeronáutica Militar, general Alfredo Cintra, analisou a execução do Acordo de 1948 no sentido de saber se era possível denunciá-lo dentro da data prevista, ou se era preferível avançar-se para novas negociações.<sup>54</sup> Para aquele militar, o pessoal português estava agora «perfeitamente apto a substituir o americano em todas as funções», desde que a base fosse dotada com todo o material indispensável para as operações. Da parte deste responsável, «haveria mesmo vantagem na sobreposição de serviços portugueses e americanos durante um curto prazo, pois assim, haveria maior confiança em que todos os serviços con-

53 Rodrigues, *No Coração...*, 182-183.

54 De acordo com o MNE, Portugal podia denunciar o acordo no dia 1 de setembro de 1951 sendo que, caso o fizesse, os Estados Unidos tinham dois meses para sair das Lajes. Se não o denunciasse, a presença norte-americana nas Lajes estava assegurada por mais dois anos, altura em que, definitivamente, as forças estrangeiras tinham de evacuar a base. Parecer do MNE, s. d. AHD-MNE – PEA, M. 460A.

tinuariam a decorrer normalmente quando executados só por portugueses». Porém, uma análise caso a caso não corroborava completamente a posição de Alfredo Cintra. O próprio reconhecia que, para se assumir por inteiro o controlo da base, era necessário avançar com a aquisição de aviões e peças sobressalentes. Além do mais, seria necessário aumentar o quadro de pessoal civil e militar da base. Se Portugal, do ponto de vista técnico, tinha capacidade para assumir as operações da torre de controlo, serviços meteorológicos, assistência e comunicação rádio, operações, informações e serviço aéreo, já no que dizia respeito à assistência técnica dos aviões norte-americanos e à condução de operações de aterragem com más condições de visibilidade tal não era possível. Qualquer um destes serviços implicava responsabilidades que Cintra julgava que Portugal não devia «assumir enquanto a prática não aconselhar o contrário».<sup>55</sup>

Apesar da boa vontade do general Alfredo Cintra, era claro que Portugal não estava em condições de poder dispensar a presença de forças estrangeiras na base das Lajes. Ao mesmo tempo que Portugal analisava o cumprimento do Acordo das Lajes de 1948, também os responsáveis militares norte-americanos faziam o mesmo. E as conclusões, apesar de otimistas, não deixavam margens para dúvidas: a total operação da base ainda necessitava de ser apoiada pelas forças dos Estados Unidos, nomeadamente em relação à defesa das instalações. A formação de pessoal era um processo em curso que, apesar de «bem-sucedido», não tinha terminado.<sup>56</sup>

Conscientes disso, e com Portugal a afirmar que, no âmbito da NATO, estava disposto a aceitar a abertura de negociações, Washington cercou o governo português pela via da Aliança. Ao longo de 1950, nos organismos de planeamento militar da NATO, foram desenvolvidos planos militares que acentuavam a importância do arquipélago dos Açores para o esforço de defesa do Ocidente.<sup>57</sup> De

55 Ofício para o Ministro da Guerra do Comandante Geral da Aeronáutica Militar, 2 de fevereiro de 1950. AHFA – «Acordo dos Açores», Cx. 7.

56 Telegrama do Quartel-general norte-americano na Base das Lajes, fevereiro 1950. NARA – RG84, Portugal – Lisbon Embassy, Cx.1.

57 Telo, *Portugal...*, 122-124.

acordo com estes estudos, a base tinha de estar preparada para ter em permanência 72 aviões de longo alcance e 36 caças, para servir de base aérea estratégica, de trânsito, escolta de operações, reparação de navios de escolta e porto de reunião de comboios navais. Já quando deflagrasse a guerra, as funções das Lajes deveriam ser estendidas a Santa Maria, sendo que esta instalação, mesmo desempenhando funções de aeroporto civil em tempo de paz, tinha de estar imediatamente apta a operações militares. Esta planificação, que ficou concluída a 5 de setembro de 1950, partia do princípio de que os vários grupos regionais que compunham os organismos militares da Aliança iriam «proceder a diligências junto das nações para promover as negociações requeridas».<sup>58</sup>

Do ponto de vista militar, tornou-se, portanto, imperativo o estabelecimento de conversações entre Portugal e os EUA. Estas tinham como objetivo preparar o terreno para que, do ponto de vista político, fosse possível chegar a uma formulação que permitisse a manutenção de forças norte-americanas nos Açores, mesmo em tempos de paz. Respalhada na planificação da NATO, a diplomacia norte-americana, através da Embaixada em Lisboa, procurou sensibilizar o ministro da Defesa português para a necessidade de, num curto período de tempo, os responsáveis político-militares dos dois países se sentarem à mesa das negociações para rever o Acordo de 1948. Numa conversa com Santos Costa, o Conselheiro da Embaixada dos EUA em Lisboa, Theodore Xantacky, alertou-o de que o Ocidente estava em estado de «perigo iminente de guerra» e que os Açores eram «essenciais» nesse cenário, sendo necessário tomar medidas de «preparação imediata para tudo o que possa vir». Os EUA contavam com o apoio do ministro para «convencer» o Presidente do Conselho desta situação.<sup>59</sup>

Pouco mais restava ao governo de Lisboa do que preparar o terreno para a abertura de negociações com os Estados Unidos. Numa atitude coordenada com o Presidente do Conselho, Santos

58 Memorando do Secretariado-Geral de Defesa Nacional, 10 de maio de 1951. AHFA – «Acordo dos Açores», Cx. 7.

59 Apontamento de conversa entre o Ministro da Guerra Santos Costa e Theodore Xanthacky, 10 de fevereiro de 1950. ANTT – AOS/CO/NE-18-1.

Costa, recentemente nomeado Ministro da Defesa Nacional,<sup>60</sup> procurou a Embaixada norte-americana em Lisboa para a informar que todas as necessidades com características técnicas e militares deveriam ser trazidas ao seu conhecimento prévio e não ao conhecimento do Ministério dos Negócios Estrangeiros.<sup>61</sup> O próprio ministro Paulo Cunha, titular da pasta dos Estrangeiros, questionado por Dean Acheson em setembro de 1950 sobre os desenvolvimentos nos Açores remetia para o seu colega da Defesa a liderança de todo o processo.<sup>62</sup>

A administração Truman aproveitou a deslocação do Ministro da Defesa português a Washington, em finais de outubro de 1950, no âmbito de uma reunião do Comité de Defesa da Aliança, para o pôr ao corrente das necessidades imediatas que os EUA tinham nos Açores. O principal objetivo era tentar tirar o maior partido da sua atitude «cooperante».<sup>63</sup> Durante a estadia de Santos Costa, houve três reuniões no Departamento de Defesa em que este, acompanhado pelo general Alfredo Cintra, Subsecretário da Força Aérea, e pelo coronel Luís Câmara Pina, representante de Portugal nos organismos militares da NATO, teve oportunidade de debater com as autoridades norte-americanas as principais questões em torno da base das Lajes.

As conversações decorreram num ambiente «amigável e proveitoso», com Santos Costa a afirmar estar «ansioso por cooperar» com os Estados Unidos. De acordo com o relato norte-americano, o Ministro da Defesa português defendeu que, mais importante do que se partir imediatamente para uma revisão total do Acordo de 1948, era preferível entender este texto de uma forma «flexível», já que muitos «pequenos problemas» técnicos que as novas necessidades implicavam podiam ser «resolvidos satisfatoriamente» tendo por base este texto. Contudo, como lembraram os responsáveis norte-

60 Cargo criado na reestruturação orgânica do governo português a 1 de agosto de 1950.

61 Telo, *Portugal...*, 125.

62 Memorando de conversa entre Paulo Cunha e Dean Acheson, 14 de setembro de 1950. *FRUS 1950*, Vol. III, 304-305.

63 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 27 de outubro de 1950. NARA – RG84, Portugal – Lisbon Embassy, Cx.1.



-americanos presentes na reunião, os desenvolvimentos dos planos da NATO levavam os EUA acreditar que «mais cedo ou mais tarde» um novo acordo bilateral teria de ser redigido entre Portugal e os EUA.<sup>64</sup>

Embora o principal objetivo de Washington fosse a renegociação do acordo dos Açores, na verdade, a reunião entre os responsáveis militares de ambos os países tinha como propósito obter a autorização do governo português para que os Estados Unidos pudessem iniciar, de imediato, novas construções na base da Lajes e em Santa Maria, ainda antes de se firmar um novo acordo político entre os dois países. Para a Força Aérea norte-americana, os planos da NATO tornavam necessário avançar com obras de melhoria das pistas, construção de novas áreas de estacionamento de aviões, depósitos de gasolina e melhoramento dos edifícios de comunicações, para os quais já existiam fundos aprovados pelo Congresso. O governo de Lisboa não colocou entraves. Santos Costa aprovou os pedidos e ficou decidido que um responsável do Departamento da Força Aérea dos EUA se deslocaria aos Açores para discutir os problemas técnicos que advinham destes pedidos. A abertura do ministro português era visível, chegando mesmo a afirmar que «lamentava não poder ir mais além». Como prova da sua boa vontade, quando questionado sobre a possibilidade dos EUA avançarem com a construção de um «número limitado» de habitações para os familiares do pessoal estacionado nas Lajes, o ministro respondeu que, apesar de não poder aprovar a totalidade do pedido pela sua dimensão, por solidariedade para com os Estados Unidos, anuiu na construção de um número menor de unidades para o alojamento das forças norte-americanas.<sup>65</sup>

Depois desta ronda de conversas preliminares em que a maior parte dos objetivos norte-americanos foi atingida, o general Coby Myers, do Departamento da Força Aérea dos EUA, acompanhou Santos Costa e Alfredo Cintra aos Açores para avançar com as discussões técnico-militares, de forma a poder dar-se início às obras

64 Idem.

65 Idem.

nas Lajes e em Santa Maria. O entendimento entre os militares foi rápido, tendo os responsáveis portugueses sugerido que, visto as obras de melhoramento no aeroporto de Santa Maria não poderem avançar enquanto não fosse negociado um novo acordo entre Portugal e os Estados Unidos, já que as instalações estavam sob dependência do Ministério das Comunicações, o governo de Lisboa ia assumir, no âmbito dos planos de modernização dos aeroportos comerciais, o início das obras.<sup>66</sup>

O sucesso das autoridades norte-americanas espantou até a Embaixada em Lisboa, que nunca acreditou que as conversações tivessem «um avanço tão rápido». Os desenvolvimentos alcançados junto dos responsáveis militares portugueses demonstravam a vontade de Salazar de dar «luz verde» para o início das negociações políticas. O mérito caía, sobretudo, sobre o ministro da Defesa português. Este mostrara uma clara boa vontade para resolver grande parte dos problemas norte-americanos, poupando meses de negociações formais. Ficava também claro que a tática dos Estados Unidos em apostar, numa primeira fase, nas negociações militares, «frente a frente», antes de tudo passar para o nível político, era a «forma certa de proceder» em relação a Portugal e parecia ser também a maneira que mais agradava ao governo de Lisboa. Ainda assim, perante estes desenvolvimentos, a embaixada continuava a aconselhar prudência a Washington. A opinião era que os Estados Unidos não deveriam ser «muito otimistas em relação a tudo o que tivesse a ver com a espinhosa questão dos Açores», de forma a não ficarem desapontados.<sup>67</sup>

Ao nível multilateral, os desenvolvimentos verificados nas reuniões do Pacto do Atlântico aumentavam a pressão sobre o governo português. Na reunião do Conselho do Atlântico de Bruxelas, em dezembro de 1950, deram-se passos decisivos na reestruturação militar da Aliança. Foi criado o Comando Supremo Aliado da Europa (SACEUR), entregue ao comando do General norte-

66 Telegrama 183 do Departamento de Estado para a Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 21 de novembro de 1950. NARA – RG84, Portugal – Lisbon Embassy, Cx.1.

67 Carta do Embaixador dos Estados Unidos em Lisboa para William Dunham, sem data. NARA – RG84, Portugal – Lisbon Embassy, Cx.1.

-americano Dwight D. Eisenhower. Paralelamente, foi criado o Comando Supremo Aliado do Atlântico (SACLANT), responsável pelo comando das operações militares no Atlântico. Ambos os comandos reportavam diretamente ao *Standing Group*, organismo de planeamento militar com sede em Washington, em que apenas estavam representados os EUA, o Reino Unido e a França.<sup>68</sup> Meses mais tarde, em maio de 1951, a Aliança teve a sua primeira reorganização de carácter político. Durante a reunião do Conselho do Atlântico em Londres, foi acordada a criação de um Conselho permanente, o Conselho de Suplentes, composto por representantes dos ministros dos Negócios Estrangeiros dos Aliados. A função deste conselho prendia-se fundamentalmente com regulação de um conjunto de problemas jurídicos e financeiros decorrentes da criação dos novos organismos militares e políticos. Ao mesmo tempo, ficou acordada a criação de um *Bureau* económico e financeiro que deveria trabalhar em colaboração com a Organização Europeia de Cooperação Económica no sentido de coordenar o esforço para a implementação do programa de defesa da Europa.<sup>69</sup>

Estas alterações acabaram por ter uma implicação direta na tentativa norte-americana de reabrir as negociações no âmbito dos Açores. Washington já percebera que qualquer passo dado, antes de iniciar negociações bilaterais com Portugal, deveria respeitar o desenvolvimento dos planos militares na Aliança. Este cuidado tinha como objetivo demonstrar o respeito americano pelo governo português, que sabia perfeitamente quem verdadeiramente «queria facilidades nos Açores», sendo que, habitualmente, os Estados Unidos faziam pedidos a Portugal a uma velocidade superior à necessária, de acordo com os objetivos estipulados pelos organismos de planificação militar e política da NATO.<sup>70</sup> Exemplo disso foi o facto da diplomacia norte-americana ter procurado acelerar ao máximo a aprovação política dos planos militares da Aliança, ao mesmo tempo

68 Lord Ismay, *NATO. The first five years (1949-1954)*, (Paris: North Atlantic Treaty Organization, 1955).

69 Organization du Traité de l'Atlantique Nord, *Organization...*, 30.

70 Carta de William Dunham para o Embaixador dos Estados Unidos em Lisboa, 22 de novembro de 1950. NARA – RG84, Portugal – Lisbon Embassy, Cx.1.

que incluía prerrogativas que procuravam forçar os aliados a aceitarem que os arranjos bilaterais implícitos no esforço de defesa da Aliança tivessem a duração do Tratado de Washington.<sup>71</sup> Obviamente, esta proposta teve a oposição de Portugal e de delegados de outros países, acabando por cair por terra.<sup>72</sup>

Porém, ficava claro que a pressão norte-americana tinha não só uma dimensão bilateral, extravasando, também, para o campo multilateral. Os primeiros meses das negociações nos Açores demonstravam que as relações luso-americanas tinham uma forte dimensão multilateral. Além do mais, a aproximação bilateral fazia-se, principalmente, pela via militar, num processo que interessava a ambos os governos. Mas, como veremos a seguir, será a passagem para a dimensão política bilateral que condicionou e moldou as relações luso-americanas de acordo com os desejos e a forma definida pelo Estado Novo.

#### AS NEGOCIAÇÕES FINAIS PARA O ACORDO DE DEFESA MÚTUO DE 1951

Após um compasso de espera de aproximadamente dois meses, e com toda a planificação aprovada nos organismos militares e políticos da Aliança Atlântica, o Departamento de Defesa

avançou, finalmente, para a abertura formal de negociações bilaterais com o governo português. Tendo como preocupação enquadrar o pedido de facilidades nos Açores com os planos da Aliança Atlântica para a defesa da Europa, o Secretário da Defesa norte-americano era da opinião que, uma vez que o planeamento de defesa mútua para satisfazer as necessidades militares do Pacto do Atlântico Norte estava numa fase avançada, os dois governos deveriam iniciar negociações bilaterais «tão rapidamente quanto possível». Para tal sugeria que responsáveis militares de ambos os países

71 Ofício do Departamento da Força Aérea dos Estados Unidos para o Departamento de Estado, 8 de novembro de 1950. NARA – RG84, Portugal – Lisbon Embassy, Cx.1.

72 Memorando do Secretariado Geral de Defesa Nacional, 10 de maio de 1951. AHFA – «Acordo dos Açores», Cx. 7.

dessem início a conversações técnicas de forma a «facilitar grandemente a rápida e conseqüente conclusão dos necessários acordos bilaterais».<sup>73</sup>

Foi com agrado que Santos Costa recebeu a carta do seu homólogo norte-americano. Depois de informar Salazar sobre o pedido formal norte-americano, o Ministro da Defesa defendeu junto do Presidente do Conselho a proposta norte-americana de seguir, num primeiro momento, a via militar. Na sua opinião, era preferível que, de início, «os homens» o informassem a «título particular» sobre as suas necessidades, com o ministro a aconselhá-los sobre «aquilo que podem pedir com êxito», sempre com o objetivo de lhes ir «já carregando a coisa» para que depois não se admirassem com a «resistência» portuguesa.<sup>74</sup> Na verdade, a resposta do governo de Lisboa a Washington refletia este posicionamento. Santos Costa começou imediatamente por afirmar que o problema de conceder facilidades nos Açores durante o tempo de paz era uma «questão muito delicada», já que a «opinião pública portuguesa era unanimemente contra a autorização, ainda que numa base temporária, da presença de forças estrangeiras nas suas ilhas atlânticas ou nas suas colónias». Desta forma, as negociações teriam de ter estes aspetos em atenção, caso se desejasse evitar «dificuldades intransponíveis».<sup>75</sup>

Pouco tempo depois, Marshall fez chegar a Santos Costa o memorando confidencial com o pedido sobre os Açores. No documento norte-americano, para além do melhoramento e expansão, quer da base das Lajes, quer do aeroporto de Santa Maria, havia a realçar o pedido para o aumento do número de efetivos norte-americanos, em tempo de paz e de guerra.<sup>76</sup> As necessidades norte-americanas não surpreenderam Santos Costa que acreditava que,

73 Carta de George Marshall para Santos Costa, 9 de fevereiro de 1951. AHFA – «Acordo dos Açores», Cx. 3.

74 Nota manuscrita de Santos Costa para Oliveira Salazar, s. d. NARA – RG84, Portugal – Lisbon Embassy, Cx.1.

75 Carta de Santos Costa para George Marshall, 16 de fevereiro de 1951. NARA – RG84, Portugal – Lisbon Embassy, Cx.1.

76 De acordo com as autoridades dos Estados Unidos, em tempo de paz seria necessária a presença de 3207 militares norte-americanos e, em caso de guerra, esse número escalava rapidamente para os 22 mil. Memorando do Secretariado Geral de Defesa Nacional, 10 de maio de 1951. AHFA – «Acordo dos Açores», Cx. 7.

«com boa vontade e confiança», seria possível, «sem prejuízo para a soberania portuguesa nem ofensa para os sentimentos da opinião pública», dar «plena satisfação aos desejos e às mais instantes necessidades» dos Estados Unidos e dos parceiros da Aliança Atlântica. Ainda assim, não deixou de reforçar, uma vez mais, as condições do governo português, nomeadamente, a impossibilidade de, «em tempo de paz, existirem, com carácter permanente, forças americanas nos Açores».<sup>77</sup>

Tendo em conta as necessidades dos EUA, Santos Costa considerou essencial alertar Washington para mais algumas circunstâncias que se levantavam perante a dimensão do pedido norte-americano. Em primeiro lugar, Portugal acreditava que a defesa arquipélago dos Açores devia ser «sempre entregue à responsabilidade das forças portuguesas», fosse em tempo de paz ou não. Em segundo lugar, havia que ter em atenção que o aeroporto de Santa Maria não podia perder, durante o tempo de paz, o seu carácter «essencialmente comercial». Desta forma, enquanto não se passasse para um estado de guerra, era impossível que nele permanecessem militares, nem que estivessem instaladas ou armazenadas substâncias explosivas que pudessem ameaçar a segurança das instalações aeroportuárias. Finalmente, as obras e a presença norte-americana nos Açores não podiam «afetar gravemente a economia das ilhas», sobretudo no que dizia respeito à ocupação de terrenos agrícolas, vitais para a subsistência das populações locais. Pelo contrário, os EUA deveriam colaborar no desenvolvimento das condições dos habitantes da Terceira e Santa Maria, resolvendo questões urgentes como o problema de abastecimento de água potável e energia elétrica às ilhas, bem como auxiliando nos melhoramentos nos portos de Angra e Vila do Porto.<sup>78</sup>

O consentimento de Santos Costa permitiu que as negociações técnicas entre os militares norte-americanos e os portugueses avançassem e, em finais de maio de 1951, havia já uma base de partida quanto aos anexos técnicos do acordo. O passo seguinte passou pelo envio de uma missão técnica norte-americana a Portugal com o

77 Carta de Santos Costa a George Marshall, março de 1950. AHFA – «Acordo dos Açores», Cx. 7.

78 Idem.

objetivo de limar os aspetos técnicos finais, para que as negociações pudessem, finalmente, passar para o quadro político-diplomático. Era uma estratégia que muito agradava aos responsáveis militares norte-americanos, que não se eximiam de assinalar a «cooperação mútua e compreensão deveras exemplar» existente entre as autoridades político-militares dos dois países. De acordo com Marshall, a base de cooperação que se estabelecia entre Portugal e os Estados Unidos levavam-no a acreditar que os esforços desenvolvidos pela Aliança Atlântica para criar um sistema defensivo eficaz para a Europa teriam «pleno êxito».<sup>79</sup>

Eram cinco os anexos técnicos que Washington desejava inscrever no futuro acordo dos Açores. De acordo com o primeiro anexo, Portugal comprometia-se, na qualidade de membro da NATO, a permitir a utilização, em tempo de guerra, de instalações nos Açores por parte das forças armadas norte-americanas. No entanto, e com o objetivo de preparar de imediato as instalações, Portugal deveria autorizar os Estados Unidos, em colaboração com as autoridades portuguesas, a «preparar e manter» as referidas instalações. Ficava também estabelecido que a defesa próxima das instalações militares seria assegurada por meios terrestres e aéreos das Forças Armadas Portuguesas.

O segundo anexo estabelecia que Portugal concordava em autorizar a presença de pessoal militar e civil norte-americano para a preparação, manutenção e apoio à execução do acordo, incluindo todas as missões inerentes às operações de busca e salvamento, sondagens meteorológicas para a previsão do tempo e serviços de telecomunicações. Ambos os países acordavam que poderia ser utilizado pessoal português para a execução dessas missões, até ao limite de 50% do total necessário para cada missão. Ainda de acordo com o segundo anexo, ficava estabelecido que se mantinham as normas reguladoras da vida do pessoal americano nos Açores quanto a armamento, disciplina, justiça e administração, constantes no Acordo de fevereiro de 1948. O anexo número três obrigava Por-

79 Carta de George Marshall para Santos Costa, 1 de maio de 1951. AHD-MNE – PEA, M. 460A.

tugal a autorizar em tempo de paz o treino das forças aéreas e navais dos Estados Unidos destinadas a operar nos Açores em tempo de guerra, conforme as disposições dos planos de defesa da NATO.<sup>80</sup>

Sendo um ponto de grande importância para os responsáveis políticos portugueses, ficava acordado que os EUA tinham a obrigação de respeitar «integralmente», durante o prazo de duração do futuro acordo, a «soberania nacional portuguesa nos Açores, submetendo os seus nacionais em estacionamento no arquipélago às disposições da lei portuguesa» em tudo o que não estivesse perfeitamente definido no memorando a assinar. Por outro lado, os EUA não podiam instituir na base aérea das Lajes um comando americano de categoria militar superior ao comando local português, devendo os departamentos acordar a hierarquia dos comandantes. Além do mais, quanto à preparação das forças armadas portuguesas, os Estados Unidos deviam facilitar a «preparação conjunta com as forças americanas em instrução» com o objetivo de, o mais rapidamente possível, as Forças Armadas portuguesas ficassem em «condições de cumprirem eficientemente as missões», quer no âmbito da NATO, quer para a defesa próxima das instalações militares nos Açores. Desta forma, os Estados Unidos deviam «fornecer e facultar» o material especializado necessário à execução destas missões.<sup>81</sup>

Na posse dos rascunhos técnicos e com uma equipa própria a negociar no terreno, os Estados Unidos tinham esperança de que o desfecho das negociações estivesse para breve. No entanto, as discussões de ordem técnica foram mais demoradas do que a administração Truman desejava ou esperava. Em princípios de junho, as negociações pouco tinham avançado. O governo português mostrava-se bastante resistente em relação à duração do novo acordo. Para os norte-americanos, este deveria ter um período de validade alargado, caucionado pelo Conselho de Ministros da NATO, o qual ficaria com a responsabilidade de confirmar a necessidade, ou não, de manter as ditas «facilidades» nos Açores, mesmo

80 Projeto de acordo entre o governo dos Estados Unidos da América e o Governo Português, s. d. AHD-MNE – PEA, M. 460A.

81 Idem.



depois do fim do acordo bilateral entre Portugal e os EUA. No entanto, era claro para Salazar que esta proposta demonstrava que os Estados Unidos tinham por objetivo impor uma duração «indefinida» para a presença norte-americana nos Açores, apenas regulada pela intervenção de um organismo internacional. No fundo, ficava garantida a maior «aspiração» dos EUA: instituir bases permanentes nos Açores. Neste sentido, e à medida que as negociações se aproximavam do seu fim, era fundamental que Portugal procurasse estabelecer «os fins, o objeto e a duração» do acordo, para garantir uma clarificação desta situação e evitar a criação de uma desvantagem negocial futura para o governo português.<sup>82</sup>

De acordo com o Presidente do Conselho, quanto aos «fins», era fundamental que o governo português reforçasse a ligação do Acordo dos Açores com o Pacto do Atlântico, nomeadamente no que dizia respeito aos artigos 3.º e 5.º do Tratado de Washington. Assim, Portugal deveria procurar reforçar as alusões ao «carácter defensivo das facilidades concedidas». No entanto, a duração do acordo era a questão mais difícil de resolver para Salazar. Se, no caso do Acordo de 1948, o entendimento político se baseava nas necessidades norte-americanas no esforço de ocupação da Alemanha e do Japão, o novo acordo tinha um enquadramento diferente, fixado pela assinatura do Tratado de Washington. Ora, juridicamente, não havia obrigação de Portugal conceder as facilidades aos signatários do Pacto pela mesma duração do tratado, visto que o conceito estratégico da Aliança dizia que essas seriam «acordadas entre os interessados».<sup>83</sup>

Para Portugal, a limitação do acordo a um prazo reduzido, «desligado da duração do Pacto», tinha várias vantagens. Desde logo, permitia salvaguardar a soberania portuguesa, bem como enquadrar a presença das forças norte-americanas nos Açores numa base provisória. Porém, era preciso justificar a escolha da data limite. O ano de 1954 parecia ser a data consensual, uma vez que era a altura em

82 Nota manuscrita de Oliveira Salazar, 29 de junho de 1951. ANTT – AOS/CO/NE-18-1.

83 Idem.

que estaria concluído o programa de planificação militar da NATO a médio-prazo. Para o Presidente do Conselho, esta data fazia todo o sentido. Com o desenvolvimento da capacidade de defesa das potências ocidentais implícito naquele plano, supunha-se que as questões que «envenenavam» a atmosfera internacional e separavam o Ocidente da Rússia pudessem estar resolvidas. Se não estivessem, a impossibilidade de as potências ocidentais continuarem «indefinidamente e sem esperança o seu esforço de preparação», conduziria, «mesmo contra a vontade de todos», ao início de um conflito armado generalizado. Assim, 1954 parecia ser o ano da possível «eclosão de um conflito generalizado ou de um arranjo conducente à pacificação». Na primeira hipótese, a renovação das facilidades nos Açores seria «dispensável» já que «nada explicaria que continuassem»; na segunda hipótese não restava outra situação a Portugal senão a renovação do acordo. Justificava-se, deste modo, a data limite de dezembro de 1954, com um prazo adicional para evacuação de pessoal e o desmantelamento da base utilizada pelos EUA e pelas forças da NATO.<sup>84</sup>

Na perspetiva de Oliveira Salazar, à medida que as negociações se aproximavam do seu desfecho, era fundamental que Portugal não cedesse às pressões norte-americanas para se garantir a prontidão máxima da base das Lajes até, pelo menos, 1954. Era, por isso, vital para a defesa dos interesses portugueses acentuar a ideia de que a presença de pessoal militar norte-americano em tempo de paz não se justificava, desde que os Estados Unidos se comprometessem em formar o pessoal militar português e em fornecer o material necessário à execução das operações militares. Em resumo, era preciso acentuar a originalidade do acordo, ou seja, a existência de uma base americana dentro de uma base portuguesa, ao mesmo tempo que se reforçava a dimensão da temporalidade da presença norte-americana em tempo de paz nos Açores.<sup>85</sup>

Do ponto de vista militar, Santos Costa fechou o acordo técnico com as autoridades norte-americanas a 5 de julho de 1951. Assim, as negociações passavam, definitivamente, para o campo político-

84 Idem.

85 Idem.

-diplomático e, para esse efeito, o Embaixador dos Estados Unidos em Lisboa deslocou-se ao Palácio das Necessidades para se avistar com Paulo Cunha. MacVeagh apelava à celeridade do processo visto que, durante o tempo perdido com as negociações militares, mantinha-se o «perigo da guerra» com a União Soviética. No entanto, apesar de «concordar completamente com a urgência» da conclusão das negociações, Paulo Cunha assinalou as reticências políticas portuguesas em relação ao desfecho das mesmas, seguindo as linhas do memorando de Oliveira Salazar de finais de junho de 1951.<sup>86</sup> A questão da duração do acordo mantinha-se como principal ponto de discórdia. Consciente que Salazar não aceitava a ambígua proposta dos EUA para o acordo ser caucionado pelos organismos do Pacto do Atlântico, o objetivo norte-americano passou a ser conseguir um prazo mínimo de cinco anos.<sup>87</sup>

Ao longo do mês de agosto, as negociações entraram na sua fase decisiva. Numa reunião particular com o Presidente do Conselho, MacVeagh procurou sensibilizar Salazar para o facto de que a extensão do acordo em tempo de paz até finais de 1954 ou 1955 não era «suficiente» para adequar a base às obrigações da NATO. O Embaixador norte-americano lembrou que a planificação do Pacto subentendia proceder a um grande número de construções e à importação de equipamentos modernos, que precisavam de tempo para serem finalizados. Ao mesmo tempo, e talvez o «mais importante de tudo», segundo palavras do embaixador dos Estados Unidos, o treino de pessoal militar e civil português para a manutenção e defesa contínua dos Açores face a um ataque soviético seria bastante demorado, até se alcançar um nível de prontidão ótimo. Ainda que as necessidades políticas que motivavam o governo português a insistir numa data específica para o termo do acordo eram «amplamente compreendidas e apreciadas» pelos Estados Unidos, o Embaixador apelava a uma atitude «benevolente» do governo português para «ajudar o seu amigo aliado e cumprir o seu papel numa

86 Memorando de conversação entre Paulo Cunha e o Embaixador dos Estados Unidos em Lisboa, 23 de julho de 1951. NARA – RG84, Portugal – Lisbon Embassy, Cx.1.

87 Telegramas da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 5 de julho de 1951 e 4 de agosto de 1951. NARA – RG84, Portugal – Lisbon Embassy, Cx.1.

grande obra conjuntamente empreendida» para a salvaguarda da Europa Ocidental. Os EUA solicitavam então a extensão do uso das instalações até 1958 ou a indefinição de um prazo para terminar o acordo, com a garantia de que qualquer um dos países podia revogar o acordo unilateralmente.<sup>88</sup>

O resultado final do impasse em relação à questão da duração do acordo saldou-se por um empate, em que ambas as partes cederam. A 6 de setembro de 1951, Portugal e os Estados Unidos assinaram o Acordo de Defesa Mútuo, por troca de notas, para regular as facilidades nos Açores às forças norte-americanas, com a duração até finais de 1956. Como frisava a nota do governo português à imprensa, tendo em conta as disposições adotadas pela NATO «para os fins da defesa comum e preservação da paz e da segurança», os Estados Unidos e Portugal tinham assinado um acordo de defesa que regulava as referidas «facilidades», integrando-as no quadro de providências de defesa da Aliança Atlântica.<sup>89</sup> Na «qualidade de membro da NATO», o governo português autorizava os EUA, «em colaboração com as autoridades portuguesas», a preparar «urgente e a manter as facilidades acordadas como necessárias a fim de que as mesmas possam estar prontas para utilização em tempo de guerra». Na ilha Terceira, e a «título transitório», Portugal permitia o alojamento de pessoal norte-americano «em edifícios de carácter temporários ou em instalações pré-fabricadas», bem como autorizava a construção e o melhoramento das estradas de acesso à base, a ampliação do hospital, a instalação de equipamento de radar e vigilância e a modernização do centro de comunicações, entre outras obras de melhoramento. Fora da área da base das Lajes, permitia-se a construção de recetores de comunicação, bem como paióis de munições. O novo acordo luso-americano implicava, ainda, o melhoramento do porto da Praia da Vitória, no que dizia respeito à capacidade de tonelagem dos barcos e ao aumento do armazenamento de combustíveis. Já na ilha de Santa Maria, o

88 Aide-mémoire do Governo dos Estados Unidos da América para o Governo português, 14 de agosto de 1951. NARA – RG84, Portugal – Lisbon Embassy, Cx.1.

89 *Diário de Notícias*, 7 de setembro, 1951, 1.

acordo realçava o carácter «comercial e civil» do aeródromo, mas autorizava a preparação das instalações para uma «eventual requisição para fins militares em tempo de guerra». Neste sentido, era permitida a construção de algumas instalações novas e melhoramento de outras, bem como a visita eventual de alguns aviões militares em missões de treino. Por fim, em relação à ilha de S. Miguel, ficava autorizada a utilização, em Ponta Delgada, de uma área «destinada à armazenagem de equipamentos e outros fornecimentos para o reforço da defesa do porto», incluindo munições.<sup>90</sup>

O acordo alcançado em setembro de 1951 foi a parte mais importante do relacionamento de Portugal com os Estados Unidos. Como tivemos oportunidade de ver, compreendendo a importância que os Açores tinham para os Estados Unidos e a Europa Ocidental, o governo português procurou salvaguardar a cedência de facilidades nos Açores, durante tempo de paz. Para tal, optou por pressionar os parceiros transatlânticos a inserir no Conceito Estratégico de Defesa da NATO a premissa de que a presença de bases estrangeiras em território nacional estava dependente do eventual entendimento bilateral entre os países que cediam as facilidades e os aliados que as operavam, em tempo de paz. Alcançado isto, Portugal encetou contactos formais com a administração norte-americana em que expressou os seus pontos de vista, procurando, ao máximo limitar a duração do tratado, como forma de uma vantagem negocial. Assim, os Estados Unidos ficavam obrigados a renegociações constantes de forma a assegurarem os seus interesses nos Açores.

Do ponto de vista português, é de realçar também que, apesar de terem sido negociado bilateralmente entre os dois países, este acordo fazia parte de uma ampla cooperação no âmbito da Aliança Atlântica, organização que passou a dar forma às relações luso-americanas. Apesar de alguma indecisão inicial, aquando do início das negociações que deram origem ao acordo de 1951, o governo de Lisboa rapidamente compreendeu que a NATO poderia transformar-se na salvaguarda política das relações bilaterais entre

90 Anexo I do Acordo Luso-Americano de 6 de setembro de 1951. ADN – Fundo do Secretariado-Geral de Defesa Nacional, Cx. 7089.2.

Portugal e os Estados Unidos, que se tornavam cada vez mais importantes desde o final da II Guerra Mundial. Perante os receios portugueses, o enquadramento multilateral que o Pacto permitia tornou-se no principal veículo para o relacionamento bilateral entre os dois países, ora fomentando-o, como acabámos de ver, ora condicionando-o, como veremos mais à frente.<sup>91</sup>

### PORTUGAL E A REORGANIZAÇÃO POLÍTICA E MILITAR DA NATO – CIMEIRA DE LISBOA DE 1952

O governo de Lisboa acompanhou com atenção as primeiras reestruturações de ordem política e militar ocorridas na NATO entre maio e setembro de 1950. Do ponto de vista português, começava a ficar claro que o reforço da NATO, para além de essencial para evitar a hegemonia soviética na Europa Ocidental, contribuía para ordenar a relação bilateral luso-americana e, em particular, os desejos de Washington em utilizar a base das Lajes, mesmo em tempo de paz.<sup>92</sup>

Ainda que, no geral, Portugal estivesse completamente cooperante em relação ao aprofundamento da NATO e à sua transformação numa organização de defesa, isto não significava que, do ponto de vista português, a evolução dos acontecimentos na Europa não necessitasse de certas clarificações. Por exemplo, para o governo de Lisboa, não existiam quaisquer dúvidas sobre a integração da Alemanha Federal no sistema defensivo europeu. Compreendendo a «seriedade do momento» e a necessidade de aumentar o número de forças militares das potências do Pacto, concordava-se com a inclusão e participação ativa da RFA para garantir que a defesa da Europa se pudesse fazer o mais a Leste possível.<sup>93</sup> Portugal apenas se opunha à criação de um diretório militar de três nações (EUA, Reino Unido

91 António José Telo, «Portugal, os EUA e a NATO (1949-1961)», *Regimes e Império: as Relações Luso-Americanas no século XX* em Luís Nuno Rodrigues, Coord. (Lisboa: Fundação Luso-Americana, 2006), 45-88.

92 Telo, *Portugal...*, 132-133.

93 «Intervenção do Ministro da Defesa Nacional de Portugal», s. d. ANTT – AOS/CO/NE-17-1, Pt. 14.

e França) consubstanciado no *Standing Group*. Ao invés, defendia que nele participassem cinco nações. Finalmente, Portugal não se opunha sequer à constituição de um comité permanente da NATO, o Conselho de Suplentes, desde que as suas diretivas nunca superassem as decisões do Conselho do Atlântico Norte.<sup>94</sup>

O governo português também não objetava à criação de um comando integrado da NATO, nem à nomeação de um oficial norte-americano para Comandante Supremo, tal como ficara acordado nas reuniões do Conselho de Ministros em finais de 1950. A designação do general norte-americano Dwight D. Eisenhower para SACEUR permitiu ao regime português aumentar os seus contactos com os Estados Unidos durante a sua visita a Portugal nos primeiros dias de janeiro de 1951. Eisenhower veio a Lisboa com o objetivo de atestar a determinação dos aliados em face dos desafios que a NATO e a Europa enfrentavam. De acordo com o general, a sua missão prendia-se fundamentalmente com o objetivo de evitar a guerra entre o Ocidente e a União Soviética e tal só era possível através da força. Este posicionamento agradava a Salazar na medida em que, «sob o ponto de vista político, económico e social, os resultados de um conflito seriam apenas uma e a mesma coisa: a destruição de todos». Desta forma, perder ou ganhar o conflito, «não seria diferente».<sup>95</sup>

Rapidamente a conversa ultrapassou a esfera multilateral da NATO e se centrou em questões mais particulares das relações bilaterais luso-americanas, nomeadamente no que dizia respeito às diferentes visões de Lisboa e Washington em relação à melhor estratégia para combater a penetração comunista. De acordo com Eisenhower, existia um problema «psicológico» no povo americano, que desejava saber o que os seus aliados Europeus estavam a fazer com as grandes quantidades de investimento material e financeiro proveniente dos Estados Unidos. Para os cidadãos norte-americanos, não podiam restar quaisquer dúvidas que a Europa «estava pronta a dar a sua contribuição para a defesa do Ocidente». Compreen-

94 Idem.

95 Apontamento de conversa do General Dwight Eisenhower com o Presidente do Conselho, 17 de janeiro de 1951. AHD-MNE – PEÁ, M. 310.

dendo esta sensibilidade, Oliveira Salazar acreditava que as dificuldades de ordem material eram facilmente resolvidas se «não surgirem dificuldades políticas». Ambos os intervenientes na conversa concordaram com as desvantagens inerentes a muitos governos minoritários europeus, que enfrentavam obstáculos dada a instabilidade dos seus sistemas políticos. Salazar acrescentou que normalmente nestes países, muitos problemas eram «resolvidos à luz das doutrinas partidárias e não do interesse nacional». Ora, para o Presidente do Conselho, na Europa havia «grandes países em que as massas da população não estão unidas», por exemplo, em França ou em Itália. E, se os Estados Unidos tinham julgado ser suficiente o investimento financeiro e técnico por intermédio do Plano Marshall, para Salazar era uma «ilusão» pensar que a miséria era a «única fonte do comunismo». Também nos «meios ricos e prósperos» esta ideologia podia desenvolver-se, sendo que os «milhões de dólares americanos» não eram suficientes para o conter. O general norte-americano demonstrou estar de acordo com esta perspetiva.<sup>96</sup>

Pela conversa entre os dois líderes ficou claro que Salazar impressionou bastante Eisenhower.<sup>97</sup> Contudo, para além deste entendimento pessoal, a evolução da Aliança, nomeadamente com a inclusão de países como a Alemanha no esforço defensivo da Europa, não se fazia de forma totalmente propícia aos interesses de Portugal. Lisboa lamentava que as alterações na NATO não fossem acompanhadas de uma maior sensibilidade dos parceiros em relação à defesa da Península Ibérica. À medida que o Pacto do Atlântico desenvolvia a sua planificação militar e ganhava forma em termos políticos, as autoridades portuguesas nunca deixaram de procurar a inserção de Espanha no sistema de defesa ocidental, mesmo estando conscientes que, enquanto se verificasse a exclusão do governo de Madrid, Portugal era o principal interlocutor ibérico no relacionamento com as restantes potências ocidentais.<sup>98</sup>

96 Idem.

97 Reunião do General Dwight Eisenhower com o Presidente Harry Truman, 31 de janeiro de 1951. HSTPL – Personal Secretary File, General File, Cx. 113.

98 José Medeiros Ferreira, *Um século de problemas. As relações luso-espanholas da União Ibérica à Comunidade Europeia* (Lisboa: Livros Horizonte, 1989), 61.



Numa reunião privada, solicitada por Paulo Cunha durante a sessão do Conselho do Atlântico Norte decorrida em Nova Iorque em setembro de 1950, o ministro português expôs o seu pensamento a Dean Acheson. O assunto principal da sua conversa foi a questão da defesa da Península Ibérica, mantendo Portugal o desejo de que a Espanha fosse integrada, formal ou, pelo menos, informalmente, na estrutura de defesa da Europa. Cunha compreendia a impossibilidade de, sob o ponto de vista político, incluir a Espanha no Pacto do Atlântico, mas alertava para o facto de deixar este país completamente à sua sorte ser algo desaconselhável. Era preciso criar uma situação de meio-termo que evitasse que o regime espanhol pudesse adotar uma «posição confortável de neutralidade», tal como havia feito durante a II Guerra Mundial. No entanto, para Acheson, a integração de Espanha levantava dúvidas, quanto mais não fosse por não saber qual a posição espanhola relativamente à sua participação, nos termos propostos por Portugal, na defesa do Ocidente. Além do mais, os aliados tinham por objetivo que a defesa da Europa se fizesse o mais a Leste possível, sendo que o recuo para os Pirenéus poderia criar uma interpretação errada junto de alguns. Para o ministro português, esta posição funcionava, contudo, como um plano alternativo que o Pacto devia ter em mente, em caso da primeira linha defensiva da Europa não ser eficaz.<sup>99</sup>

A abordagem portuguesa estava relacionada, em grande medida, com considerações geoestratégicas sobre a melhor forma de defender a Península Ibérica em caso de guerra com União Soviética. Do ponto de vista português, a defesa militar de Portugal seria melhor alcançada através do aprofundamento da ideia de bastião ibérico que tinha estado por detrás do auxílio português ao regime nacionalista espanhol durante a Guerra Civil de Espanha. Os responsáveis militares portugueses acreditavam que, com o auxílio da Aliança Atlântica, Portugal e Espanha tinham capacidade para fazer frente, em conjunto, a um ataque da União Soviética, conseguindo estancar a invasão da Península Ibérica nos Pirenéus, uma verdadeira fronteira

99 Memorando de conversa entre Paulo Cunha e Dean Acheson, 14 de setembro de 1950. *FRUS* 1950, Vol. III, 304-305.

geográfica na Europa Ocidental. Esta era a tese defendida pelo Ministro da Defesa português, Fernando Santos Costa, destoando, por completo, com os planos militares norte-americanos que, no princípio dos anos 1950, consideravam ser pouco provável evitar a total ocupação da Europa Ocidental em caso de invasão soviética.<sup>100</sup>

A pressão portuguesa junto dos responsáveis norte-americanos surtia alguns efeitos. No princípio dos anos 1950 era já claro para Washington que a defesa da Europa teria sempre de passar por uma integração da Espanha no sistema defensivo da comunidade ocidental.<sup>101</sup> Para o Departamento de Estado, mais do que a «pressão ativa» de Lisboa, a normalização das relações do Ocidente com a Espanha estava «largamente dependente das ações» do governo espanhol e do início de medidas tendo em vista uma maior democracia do seu sistema político.<sup>102</sup> A partir de setembro de 1950 iniciou-se a aproximação política entre Washington e Madrid, que culminou com a assinatura dos acordos entre os dois países em setembro de 1953. Em troca da utilização de bases militares em território espanhol, o governo de Francisco Franco viu-se finalmente integrado no sistema defensivo europeu, pondo fim ao longo isolamento internacional que o regime enfrentava desde o final da II Guerra Mundial.<sup>103</sup> Neste processo de aproximação hispano-americano, Portugal acabou por ter um papel relevante no *lobbying* favorável a Espanha. Contudo, a pressão portuguesa nunca se traduziu por um alargamento das negociações. Apesar de, em vários momentos, a Espanha procurar usar esta tática como uma solução para facilitar as negociações com os Estados Unidos, Washington, consciente da complexidade da negociação com as autoridades portuguesas, recusou-se sempre a integrar Portugal no processo de

100 Telo, *Portugal...*, 93-94 e 215-221.

101 No seio da Administração Truman, o Pentágono era favorável a uma rápida integração da Espanha, contando com a posição bastante mais renitente do Departamento de Estado. Ángel Viñas, *En las Garras Del Águila. Los Pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)* (Barcelona: Crítica, 2003), 76.

102 Carta de William Dunham para Lincoln MacVeagh, 25 de janeiro de 1950. NARA – RG59, Lot File 59D108, Cx. 1.

103 Viñas, *En las Garras...*

aproximação a Madrid.<sup>104</sup> Isto não invalidou que, nas principais reuniões da NATO, Portugal continuasse a pressão para a integração da Espanha no sistema defensivo da Europa.

Se, para Portugal, o principal interesse era a inclusão de Espanha no sistema defensivo europeu, a Aliança Atlântica tinha outras prioridades bem diferentes. Ao longo de 1951, os parceiros da NATO debateram-se com três questões essenciais que viriam a marcar a reunião do Conselho do Atlântico Norte de Lisboa, em fevereiro de 1952. Em primeiro lugar, decorrente da necessidade de um maior esforço da Aliança em termos de defesa, era premente debater uma eventual reestruturação da estrutura civil da NATO, sobretudo para dar resposta ao controlo e aplicação de medidas de ordem económica e financeira, vitais para a concretização do aumento de forças. O provável incremento das necessidades militares da Aliança, implícita na proposta de Dean Acheson durante o Conselho da NATO de Nova Iorque em setembro de 1950 e na criação do Comando integrado da Aliança na Cimeira de Bruxelas em dezembro de 1950, exigia o agravamento das contribuições financeiras dos parceiros da NATO. Porém, perante a fraqueza da economia europeia, ainda a recuperar dos efeitos económicos da II Guerra Mundial, os governos europeus temiam as consequências negativas desse esforço, como o crescimento da inflação e o desequilíbrio das balanças de pagamento. A solução para este novo impasse foi a criação do Comité Temporário do Conselho (CTC), organismo *ad hoc* que tinha como objetivo conciliar as exigências em termos de segurança coletiva com as possibilidades políticas e económicas de cada Estado membro. Criado no Conselho do Atlântico Norte em Otava (setembro de 1951), o Comité era composto por doze membros e tinha um conselho executivo onde pontificavam o presidente do Comité, o norte-americano Averell Harriman, o representante francês, Jean Monnet e o britânico Edwin Plowden.<sup>105</sup>

Em segundo lugar, desde finais de 1950, que se debatia a expansão da Aliança para a área do Mediterrâneo Oriental, de forma a

104 Redondo, *Franco...*, 179-191; Telo, *Portugal...*, 215-222.

105 Organization du Traité de l'Atlantique Nord, *Organization...*, 31.

incorporar a Grécia e, principalmente, a Turquia. A adesão destes dois países não era consensual. Se da parte dos Estados Unidos existia um interesse evidente em que a Turquia – um país declaradamente anticomunista na periferia da União Soviética, com um sistema político estável e Forças Armadas numerosas – pudesse contribuir para o esforço defensivo do Ocidente, a maioria dos parceiros europeus demonstrava profundas hesitações quanto a esta orientação.<sup>106</sup> Este impasse conduziu a um primeiro convite à Turquia e, por extensão, à Grécia, na Cimeira de Nova Iorque de setembro de 1950, para que passassem a associar-se ao planeamento militar da NATO.<sup>107</sup> Um ano depois, em Otava, o Conselho de Suplentes recomendou aos Estados membros que estes dois países aderissem à NATO, decisão adiada para a Cimeira de Lisboa, prevista para 1952.

Por último, estava ainda por resolver a permanente questão do rearmamento alemão e da participação da RFA na defesa da Europa. Após a pressão norte-americana e a resposta francesa materializada no Plano Pleven, ao longo de 1951 os parceiros da NATO e a Alemanha desdobraram-se em negociações no sentido de encontrar uma solução para o impasse. Não nos podemos esquecer que a proposta avançada pelo governo francês estava longe de colher um apoio generalizado, quer ao nível interno, quer ao nível externo. Se, do ponto de vista doméstico, o plano avançado pelo chefe do executivo francês conseguiu, numa primeira fase, o benefício da dúvida da parte dos partidos da oposição ao governo francês, ao nível externo, as críticas foram generalizadas. Para Washington e Londres, a proposta francesa não passava de uma tentativa de adiar o processo de constituição de uma força alemã para a defesa da Europa. Já para o governo de Bona, este plano foi visto com apreensão, dado que a situação interna do governo democrata-cristão de Konrad Adenauer não se coadunava com projetos que conduzissem a uma limitação permanente da soberania alemã. Desta forma,

106 James Edward Miller, *The United States and the Making of Modern Greece* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2009), 29-30.

107 «Memorando preparado pelos Representantes na NATO dos Estados Unidos, Reino Unido e França», 13 de setembro de 1950. *FRUS 1950*, Vol. III, 1284-1285.

quando o Representante dos Estados Unidos no Conselho de Suplentes, Charles Spofford, procurou garantir que as discussões da proposta de René Pleven não impediriam a concretização imediata da constituição de uma força militar da Alemanha Federal, Adenauer impôs aos aliados ocidentais que o rearmamento alemão fosse acompanhado por negociações tendo em vista o fim do regime de ocupação da RFA.<sup>108</sup>

À medida que as conversações iam avançando em Paris e Bona, a possibilidade de os Aliados chegarem a um compromisso parecia esbater-se. Por um lado, Adenauer forçou consideravelmente as exigências políticas da Alemanha Federal para partilhar o fardo da defesa ocidental – o governo alemão exigiu a constituição de Forças Armadas nacionais, com comando supremo totalmente alemão, bem como a transformação do estatuto de ocupação num acordo contratual que restituísse o estatuto de igualdade política da RFA em relação às restantes nações europeias. Este aumento das exigências alemãs tornou a proposta francesa de formação de um exército europeu mais atrativa aos olhos dos restantes aliados. A constituição de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED) tinha como premissa base a cooperação franco-alemã, vista como a única solução para o futuro da NATO e para a defesa do Ocidente. Do ponto de vista norte-americano, começou a ganhar forma a ideia de que a defesa efetiva da Europa, o fim da ocupação alemã e a sua integração no sistema defensivo ocidental estavam dependentes do estabelecimento de uma solução que fosse aceitável para a França e para a Alemanha Federal. Essa solução parecia ser a formação do Exército Europeu, visto que a França mantinha a sua irredutibilidade em relação à entrada da RFA na NATO. A CED garantia à França o controlo sobre o desenvolvimento militar da Alemanha Federal, ao mesmo tempo que dava espaço a Paris para aceitar a integração da Alemanha Federal no sistema defensivo europeu.<sup>109</sup>

No outono de 1951, as negociações sobre o estatuto político da Alemanha Federal avançaram. Em setembro, os Aliados ocidentais

108 Trachtenberg, *A Constructed...*, 110-112.

109 Hitchcock, *France...*, 158-160.

reuniram-se em Washington para debater os limites da soberania que estavam dispostos a restituir à RFA. Nesta reunião ficou decidido que qualquer desenvolvimento não poderia pôr em causa o princípio da autoridade suprema dos Aliados. Apesar de se iniciar um processo de restituição de soberania a este país, as antigas forças de ocupação manteriam o direito de assinar o tratado final de paz, de manter forças militares na RFA e o direito de intervir na Alemanha Federal em caso de ameaça à segurança aliada, bem como a manutenção da partilha do território de Berlim.<sup>110</sup>

A cada vez mais próxima restituição de soberania à Alemanha colocou o governo francês perante a obrigação de concretizar a proposta de constituição da CED. Recesos deste desenvolvimento, o fulcro da questão mantinha-se: até que ponto a constituição de um exército europeu poderia evitar um possível ressurgimento alemão, salvaguardando o equilíbrio da Europa continental. Do ponto de vista francês, apenas o comprometimento com a presença do Reino Unido e dos Estados Unidos na Europa, através da manutenção das suas forças na Alemanha, garantiria a estabilidade franco-alemã. A solução passava pelo reforço da NATO e a sua interligação com o projeto CED. A ideia de uma comunidade de defesa completamente independente da Aliança transatlântica tinha de ser reequacionada sendo que, para a segurança dos países da Europa Ocidental era indispensável a manutenção da presença de forças britânicas e norte-americanas no continente.<sup>111</sup>

Foi na reunião da NATO em Lisboa, que uma grande parte destas questões acabou por ficar definidas. A capital portuguesa foi cenário de importantes desenvolvimentos para a Aliança que, na opinião do Comandante Supremo, o general Dwight Eisenhower, vivia um «período crítico». Para Eisenhower, eram três os assuntos que poderiam tornar possível «olhar para o futuro com uma confiança renovada». Em primeiro lugar, alcançar alguns progressos relativamente à unidade militar e política da Europa; depois, responder à questão da inclusão da Grécia e da Turquia ao Pacto;

110 Idem, 159.

111 Trachtenberg, *A Constructed...*, 120-121; Hitchcock, *France...*, 165-166.

finalmente, adotar um programa «satisfatório» baseado nas recomendações do CTC.<sup>112</sup>

Tal como desejou o Comandante Supremo, o Conselho do Atlântico Norte acabou por dar importantes passos no sentido de reforçar a componente política e económica da Aliança. Os ministros dos Negócios Estrangeiros aprovaram o relatório final do Comité Temporário do Conselho, que defendia a criação do cargo de Secretário-Geral da Aliança e a constituição de um Conselho Permanente. Estas medidas tinham como objetivo um reforço e uma maior centralização dos poderes da Aliança, passando pela concentração de todas as funções de carácter administrativo num único secretariado internacional. Em particular, a criação deste conselho permanente permitiria que as declarações de carácter político apresentadas pelos representantes nacionais tivessem mais do que um título meramente informativo, tal como acontecia no Conselho dos Suplentes.<sup>113</sup> As conclusões do relatório do CTC tiveram também um importante impacto do ponto de vista militar. Perante a proposta do Comité, os aliados decidiram constituir, até ao final de 1952, um total de cinquenta divisões para a defesa da Europa, quatro mil aviões de combate e uma robusta força naval.<sup>114</sup> O estabelecimento de objetivos militares concretos foi um importante passo para reforçar o sistema defensivo ocidental visto ter permitido eliminar algumas das ambiguidades da Aliança, nomeadamente em relação ao número de forças para aplicar os planos militares da organização. A partir de Lisboa, apesar dos números aprovados nunca terem sido inteiramente cumpridos, ficava definido o primeiro objetivo da NATO: a defesa avançada da Europa, ou seja, a possibilidade de confrontação do exército soviético em território alemão.<sup>115</sup>

A Cimeira de Lisboa foi ainda um palco importante para dar o impulso decisivo para a conclusão das negociações para a constitui-

112 Carta do General Dwight Eisenhower para o Presidente Harry Truman, 23 de janeiro de 1952. HSTPL – Personal Secretary File, General File, Cx. 113.

113 Ofício 1205 do Serviço do Pacto do Atlântico Norte, 7 de abril de 1953. AHD-MNE – RNP, A. 50, M. 102.

114 Organization du Traité de l'Atlantique Nord, *Organization...*, 32.

115 Hitchcock, *France...*, 166; Judt, *Postwar...*, 152.

ção da CED. Durante a cimeira que decorreu na capital portuguesa, os ministros dos Negócios Estrangeiros da Aliança deram o seu aval às negociações sobre a CED e sobre o futuro político da RFA. Além do mais, aprovaram os termos do relacionamento entre a NATO e a futura Comunidade de Defesa Europeia, propondo que todos os Estados membros ratificassem um protocolo adicional ao Tratado de Washington que estabelecesse a reciprocidade, em termos de segurança e defesa, entre os membros de ambas as organizações. De acordo com o comunicado oficial, o Conselho do Atlântico reconhecia que a NATO e a CED tinham os mesmos objetivos e que as «obrigações e a relação entre as duas comunidades dever-se-iam basear no conceito de duas organizações muito próximas, em que uma se inseria no quadro da outra, reforçando-a». Ficava, assim, reconhecido que a CED se constituía como um pilar dentro do sistema de defesa ocidental da NATO.<sup>116</sup> Por fim, ficou também definitivamente decidida a entrada da Turquia e da Grécia para a Aliança.

A realização da reunião do Conselho do Atlântico Norte em Lisboa foi uma oportunidade única para o governo português reforçar a sua posição internacional. Poucos meses após a assinatura do novo acordo luso-americano para a permanência de tropas dos Estados Unidos nos Açores (concluído em setembro de 1951), a Cimeira da NATO tornou-se num novo sucesso diplomático do Estado Novo.<sup>117</sup> No discurso inaugural, Paulo Cunha, o Ministro português dos Negócios Estrangeiros, expressou-se nesse sentido. Portugal foi apresentado como um país «onde a consciência pública se foi, desde há bastante tempo, identificando com as diretrizes fundamentais do esforço de cooperação» da Aliança.<sup>118</sup>

Porém, algumas das reformas da NATO não deixavam o governo português completamente tranquilo. Como o próprio ministro alertou, se era necessário reformar a instituição a todos os níveis, a «impa-

116 Comunicado Final do Conselho do Atlântico Norte, Lisboa. Consultado North Atlantic Treaty Organization, “On-line library,” *NATO*, 20-25 de fevereiro de 1952.

Disponível em: [www.nato.int/docu/comm/49-95/c520225a.htm](http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c520225a.htm)

117 Telo, *Portugal...*, 113-134.

118 *Diário de Notícias*, 20 de fevereiro, 1952, 1 e 6.



ciência de ver o edifício pronto» não poderia conduzir à criação de critérios «simplistas» e desajustados que complicassem os problemas já existentes. O exemplo era o facto de alguns Aliados acreditarem que uma das maiores dificuldades que condicionava o funcionamento da NATO se prendia com a existência de «igualdade e plena soberania» entre os Estados que a constituíam, defendendo a rápida evolução rumo a uma organização política da Europa. Paulo Cunha acreditava que a multiplicidade dos Estados e Nações, se em certo sentido comportava dificuldades, representava também uma «riqueza de sentimentos nacionais, uma maravilhosa complexidade de forças de resistência que não se podem nem se devem sacrificar».<sup>119</sup>

O alerta do Ministro dos Negócios Estrangeiros português refletia a posição tradicional de Portugal quanto a soluções políticas que pudessem conduzir à constituição de organizações supranacionais e federalistas. Logo em 1950, aquando da apresentação do Plano Schuman, Oliveira Salazar declarou que as ideias conducentes a uma possível federação europeia não tinham «grande viabilidade» visto os europeus serem «demasiado velhos» para abdicar das suas soberanias. Assim, se entendimentos nos campos económicos e de reestruturação dos mercados, como o que daria origem à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) eram necessários e até bem-vindos, qualquer tentativa de evolução política representava uma «teia de aranha que o sopro das realidades desfaz».<sup>120</sup> Assim, projetos como a constituição de uma organização de defesa, como a CED, não passavam de «ideias pouco precisas e só concretizáveis daqui a muito tempo». Era tal a descrença com que Portugal via estes esforços que acreditava não ser necessário combatê-los no imediato.<sup>121</sup>

Ao longo das negociações para a constituição da CED, Portugal procurou adotar uma posição semelhante à do Reino Unido.<sup>122</sup> Tra-

119 Idem.

120 *O Século*, 10 de agosto, 1950, 1 e 2.

121 «Evolução da NATO durante os últimos meses: de Otawa a Roma e ao TCC», 8 de julho. AHMNE – RNP, A. 50, M. 102.

122 Ofício da Embaixada de Portugal em Londres, 17 de abril de 1952. AHD-MNE – RNP, A. 57, M. 103.

dicionalmente, o governo britânico recusava-se a participar em organizações internacionais de carácter marcadamente supranacional, que considerava como projetos que levariam à perda da soberania nacional. Apesar de Londres ter sido convidada pelo governo francês a associar-se desde as iniciais negociações de Paris para a constituição da CED, aquela recusou-se a dar mais do que o seu apoio para a formação da comunidade. Conciliando habilmente a sua posição com o governo norte-americano e francês, o governo britânico cooperou com a CED sem, contudo, aceitar fazer parte da comunidade, por considerá-la «muito influenciada» por visões e ideias marcadamente federalistas.<sup>123</sup>

Ainda que cético quanto à criação da CED, Portugal acreditava que o apoio dado pelo Conselho do Atlântico durante a reunião de Lisboa, tinha permitido, «finalmente», chegar-se a uma solução quanto à contribuição da Alemanha Federal para o esforço defensivo da Europa. Como referiu o Ministro português dos Negócios Estrangeiros, se Portugal não estava em condições de participar na CED não deixava, contudo, de «encarar com satisfação a ideia da sua criação» porque representava uma solução para a questão do armamento da Alemanha Federal.<sup>124</sup> Já quanto à posição portuguesa sobre o reforço das instituições políticas da Aliança e o aprofundamento da «colaboração e do auxílio» entre os Aliados, desde que respeitando sempre uma dimensão intergovernamental, era uma situação que merecia a consideração de Lisboa, podendo ser «útil apoiar». Portugal defendia que o Pacto deveria manter a sua natureza de aliança militar, evitando derivas defendidas por alguns Aliados, os quais pretendiam fazer a NATO caminhar no «nebuloso objetivo» rumo à construção de uma comunidade política. Neste sentido, e apesar de ter levantado algumas reticências, Portugal apoiou o trabalho desenvolvido pelo CTC visto que, nas suas conclusões, deixou cair por terra a ideia de alterar a natureza do Pacto e deu-lhe um certo «conteúdo ideológico» postulado na ideia de comunidade. Sem recurso à comunitarização das economias dos

123 Anthony Eden, *Full Circle* (Londres: Cassel, 1960).

124 Informação de Serviço, 17 de março de 1952. AHD-MNE – RQE, A. 51, M. 21.

Estados membros, o relatório do CTC permitiu garantir que o esforço militar e de defesa da NATO não prejudicaria o nível de vida das populações. Para além disto, seria «adequadamente executável por medidas postas de pé em função das características e possibilidades de cada meio nacional».<sup>125</sup>

Embora globalmente positiva, Portugal considerava que a reestruturação política que a NATO estava a levar a cabo podia vir a trazer alguns problemas no futuro. Medidas como a constituição de um Conselho Permanente e a criação do cargo de Secretário-Geral, apesar de serem «essenciais» e permitirem a resolução do problema urgente que era a constituição de contingentes militares para a defesa da Europa, deviam ser temporárias. A principal preocupação do governo português prendia-se com os novos poderes que eram atribuídos ao Secretário-Geral – nomeadamente o poder para contactar diretamente o governo de cada Aliado, sem ter de passar pelo Representante Permanente desse país na Aliança. Esta alteração era considerada «perigosíssima» visto poder transformar o Secretário-Geral numa «entidade absoluta» dentro da organização, embrião de uma possível futura estrutura supranacional.<sup>126</sup>

Por fim, a questão da admissão da Grécia e da Turquia à NATO. Desde o princípio desta discussão que Portugal acreditava que a entrada destes dois países alargava a localização possível para um conflito, de momento demasiado concentrada na Europa Central, ao mesmo tempo que dava um sinal de «provocação» à União Soviética. Além do mais, a entrada de um país como a Turquia punha em causa o espírito da Aliança Atlântica, baseado numa «associação de estados com a mesma herança, cultura e objetivos».<sup>127</sup> De acordo com a Embaixada dos EUA no Canadá, a delegação portuguesa à Cimeira da NATO em Otava, onde pela primeira vez foi discutida a proposta de adesão destes dois países, chegou a equacionar opor-se até que os seus parceiros considerassem a admissão

125 «Evolução da NATO durante os últimos meses: de Otawa a Roma e ao TCC», 8 de julho. AHD-MNE – RNP, A. 50, M. 102.

126 Informação de Serviço, 17 de março de 1952. AHMNE – RQE, A. 51, M. 21.

127 Memorando de Conversa com o Embaixador de Portugal em Washington, 13 de julho de 1951. NARA – RG59, Lot File 59D108, Cx. 1.

doutros países, nomeadamente da Espanha.<sup>128</sup> Porém, face às conseqüências que esta posição traria para a Aliança e reconhecendo a «utilidade de associar apropriadamente a Grécia e a Turquia à defesa comum», Portugal acabou por aceitar este alargamento.<sup>129</sup> Ainda assim, Paulo Cunha teve oportunidade de realçar, logo na sessão inaugural da Cimeira de Lisboa que, se Portugal saudava «efusivamente» esta decisão, não podia deixar de «lamentar que não tenha sido decidido ainda, e por motivos certamente alheios aos fins da organização, fechar as malhas a Oeste e fazer desaparecer o absurdo estratégico que é a ausência da Espanha do sistema de defesa ocidental».<sup>130</sup>

Em suma, do ponto de vista português, a cimeira foi «um sucesso». Oliveira Salazar acreditava que tinha havido «sorte», uma vez que os esforços dos últimos meses deram «os seus frutos» na capital portuguesa. Assim, para todos os Ministros dos Negócios Estrangeiros da Aliança, «muito habituados a não chegarem a nada ou a quase nada», a conferência foi um «grande êxito». Além do mais, o regime conseguira passar a imagem de que Portugal era um «país calmo, tranquilo», com populações «amáveis e disciplinadas».<sup>131</sup> Mas não foi apenas para Salazar que a Cimeira de Lisboa decorreu de forma positiva. Na opinião de Dean Acheson, a reunião de Lisboa tinha sido uma das mais produtivas em que participou. Na verdade, passados dezassete meses desde a reunião do Conselho do Atlântico Norte em Nova Iorque, a Aliança dera passos decisivos na sua afirmação como base do sistema de defesa ocidental. Com a entrada da Turquia e da Grécia, o Pacto alargara-se e criara instituições militares e políticas para fazer frente à ameaça soviética. Paralelamente, estabelecera o número de forças que o comando integrado da Aliança teria à sua disposição, definindo um princípio equitativo como base da contribuição de cada Estado membro para

128 Memorando da Embaixada dos EUA no Canadá, 14 de setembro de 1951. *FRUS 1951*, Vol. III, Parte 1, 651.

129 «Evolução da NATO durante os últimos meses: de Otawa a Roma e ao TCC», 8 de julho. AHD-MNE – RNP, A. 50, M. 102.

130 *Diário de Notícias*, 20 de fevereiro, 1952, 1 e 6.

131 Carta de Oliveira Salazar a Marcello Mathias, 25 de fevereiro de 1952. Mathias, *Correspondência...*, 206-209.

a defesa coletiva europeia.<sup>132</sup> Por fim, definia o papel que a Alemanha deveria ter em todo este processo. O apoio dado em Lisboa à constituição da CED e a autorização para que se dessem os passos políticos no sentido da recuperação da RFA para o concerto das nações reconciliava os Estados europeus e reforçava os termos da parceria transatlântica.<sup>133</sup>

Meses mais tarde, seria assinado em Bona o acordo que garantia à Alemanha Federal uma restituição substancial da sua soberania, pondo fim ao estatuto de ocupação dos Aliados ocidentais, apesar da manutenção das suas tropas em território alemão. No dia seguinte, a 27 de maio de 1952, em Paris, assinava-se o Tratado para a constituição da Comunidade de Defesa Europeia, com a participação da França, da Alemanha Federal, dos países do Benelux e da Itália. Paralelamente, e de acordo com o que tinha sido estabelecido durante as negociações da CED, os Estados Unidos, o Reino Unido e a França comprometeram-se na defesa mútua em caso de agressão interna ou externa. Ficava assim salvaguardada a defesa da Europa pelos Aliados atlânticos, quer em caso de uma possível secessão alemã da CED, quer em caso de agressão soviética. A partir daqui a CED entrou num processo de ratificação, que, em última instância, contribuiu para o seu falhanço em agosto de 1954.<sup>134</sup> Simultaneamente, os aliados da NATO iniciaram também o processo de ratificação do protocolo adicional ao Tratado de Washington, que inseria a Comunidade de Defesa Europeia no sistema de alianças da NATO. Em Portugal, a ratificação deste protocolo adicional deu-se a 18 de abril de 1953.

132 Foi em Lisboa que o Conselho do Atlântico Norte aprovou os *Force Goals* do MTDP, ou seja, o número de forças disponíveis para defesa da Europa Ocidental em caso de guerra com a União Soviética. Andrew M. Johnston, «The Construction of NATO's Medium Term Defence Plan and the Diplomacy of Conventional Strategy, 1949-1950», *Diplomacy & Statecraft*, 12-2 (2001): 100.

133 Robert Beisner, *Dean Acheson. A Life in Cold War* (Oxford: Oxford University Press, 2006), 596-597.

134 Os acontecimentos de 1953, em particular a morte de Joseph Stalin, criou, nos europeus, a ideia de que seria agora possível estabelecer algum diálogo entre as duas superpotências. Deste modo, parecia demasiado arriscado avançar para a constituição da CED. Ao mesmo tempo, ao nível interno, o governo francês enfrentou crescentes dificuldades, sendo a ratificação da Comunidade Europeia de Defesa chumbada no Parlamento pela oposição.

Com este passo, o governo português procurou seguir a linha de conduta definida pela Aliança na reunião em Lisboa, ainda que considerasse «restritivo» a não inclusão da RFA na NATO. Porém, não quis ficar com o ónus de criar «novos embaraços» ao avanço do processo de integração da Alemanha Federal no sistema defensivo da Europa.<sup>135</sup>

A Cimeira possibilitou ao regime dar mais um passo no processo de reconhecimento internacional do Estado Novo, através do reforço da sua posição na NATO, ao mesmo tempo que contribuiu para a definição da política portuguesa em relação ao projeto de construção europeia. Apenas dez anos depois da derrota alemã na II Guerra Mundial, o falhanço da CED conduziu à entrada da RFA na NATO em maio de 1955, indo ao encontro da posição defendida pelo governo de Lisboa desde 1950. De acordo com o governo português, a Aliança Atlântica reafirmava-se como uma organização fundamental para a manutenção de uma Europa independente face à ameaça comunista, ao mesmo tempo que os projetos de cooperação europeia com objetivos supranacionais se tornavam cada vez menos atrativos para Portugal. Tal não significava, contudo, uma oposição clara e combativa a estas ideias, uma vez que tal atitude poderia conduzir à destruição dos compromissos feitos após a II Guerra Mundial, incluindo o fim da relação transatlântica que unia os EUA e a Europa. Por isso, Salazar manteve sempre Portugal fiel à NATO, vigilante em relação aos avanços europeus, ainda que cooperante com a sua evolução. Desta forma, sob o signo da Aliança Atlântica, a política externa portuguesa mergulhava em terreno que até então procurara evitar. Apesar de toda a retórica cética em relação aos Estados Unidos, Portugal perfilava-se como um dos seus mais leais aliados, pelo menos no que dizia respeito à evolução da política transatlântica. O elo multilateral nas relações luso-americanas saía cada vez mais reforçado.

135 Ofício n.º 1163 do Serviço do Pacto do Atlântico Norte de 8 de abril de 1953. AHD-MNE – RNP, A. 50, M. 102.

## O IMPACTO DO AUXÍLIO NORTE-AMERICANO NA MODERNIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS

O auxílio militar norte-americano aos Aliados europeus foi um dos aspetos centrais na construção do sistema NATO em finais da década de 1940 e ao longo da década seguinte. Permitia reforçar os laços de cooperação política, militar e diplomática entre Washington e as capitais europeias a curto prazo e, a médio e longo prazo, garantir a capacidade europeia para contrariar a ameaça soviética. Para Portugal, a disposição norte-americana em auxiliar o rearmamento dos Aliados europeus era uma boa notícia, desde que existissem garantias de uma certa margem de manobra para o governo português prosseguir com os seus objetivos particulares quando delineava a sua política de defesa nacional. Como resultado, os programas de apoio militar norte-americano a Portugal trouxeram novos contornos às relações luso-americanas, reforçando-as ao nível multilateral e bilateral. Já em termos de resultados concretos, as trocas comerciais que o auxílio subentendia traziam «vantagens não só para a defesa mútua» e reapetrechamento das Forças Armadas, como para a economia portuguesa, «por via das receitas em dólares» e pelo emprego de mão-de-obra nacional no fabrico de material para a defesa, no âmbito da NATO.<sup>136</sup>

Ainda durante a administração Truman, o processo de elaboração das leis de ajuda militar à Europa foi longo e complexo.<sup>137</sup> A participação dos Estados Unidos na Aliança Atlântica pode ser entendida como tendo por objetivo alcançar um equilíbrio entre o compromisso com a defesa dos Aliados europeus e os interesses globais dos EUA, uma vez que não restringia os seus interesses aos das potências europeias, nem limitava a sua autonomia política e estratégica. Apesar de divergirem em alguns aspetos, os sectores militares e diplomáticos da administração Truman viram na criação

136 «O Acordo de Auxílio Mútuo para a Defesa entre Portugal e os Estados Unidos», 25 de junho de 1952. AHD-MNE – RQE, A. 51, M. 21; João Moreira Tavares, *Indústria Militar Portuguesa no Tempo da Guerra, 1961-1974* (Lisboa: Caleidoscópio, 2005).

137 Pach, *Arming...*, 198-232; Lawrence Kaplan, *The Long Entanglement: NATO's First Fifty Years* (Westport: Praeger, 1999), 37-58.

da legislação de assistência militar à Europa uma jogada tática, que procurava demonstrar a disposição dos Estados Unidos em auxiliar os países da Europa Ocidental contra a ameaça soviética, ao mesmo tempo que reforçavam a dimensão temporária e recíproca que estava por detrás da Aliança Atlântica nos primeiros meses. Assim, garantindo que, a médio e longo prazo, a Europa se preparava para resistir eficazmente a uma eventual agressão de Moscovo, já que desenvolvia a sua capacidade militar graças à ajuda norte-americana, a curto prazo, tratava-se de um sinal político e diplomático de Washington no sentido de garantir que os compromissos assumidos em abril de 1949 continuavam válidos.<sup>138</sup>

O objetivo passava por ampliar o alcance da ideia que subjazia ao *European Recovery Program*, desta vez em relação a questões militares. Com uma Europa política, económica e socialmente fragilizada, o auxílio militar poderia ter um efeito psicológico que contribuía para reforçar a ligação da Europa Ocidental aos interesses norte-americanos. Tratava-se de uma ação política que visava contribuir, principalmente, para a preservação da estabilidade interna dos Aliados europeus, encorajando-os a tomar medidas impopulares ao nível interno, como o combate à inflação ou a autorização para a progressiva reconstrução da Alemanha.<sup>139</sup> Além do mais, a ajuda militar era também vista como uma forma eficaz de diminuir as resistências dos europeus em relação à concessão de autorizações para o estabelecimento de bases norte-americanas no seu território. Com os *Joint Chiefs of Staff* a defenderem que a primeira fase de uma guerra contra a União Soviética teria sempre características eminentemente aeronavais, a ajuda militar para os exércitos europeus dava a entender que os Estados Unidos não punham de lado a necessidade de defender territorialmente a Europa Ocidental.<sup>140</sup>

Foi graças à solicitação formal de apoio militar da União da Europa Ocidental aos Estados Unidos em fevereiro de 1949, que a administração Truman decidiu avançar com a lei que garantia um

138 Johnston, «The Construction...», 82-83.

139 Leffler, *A Preponderance...*, 285-286.

140 Johnston, «The Construction...», 84 e 90-94.



pacote de ajuda económica e militar aos países da Europa Ocidental. O *Mutual Defense Assistance Program* (MDAP) foi aprovado pelo Presidente Truman a 6 de outubro de 1949, com um valor um pouco superior a um bilião de dólares. De acordo com esta proposta, os EUA auxiliavam os Aliados europeus a desenvolver forças defensivas móveis. Para esse efeito, concediam apoio financeiro à economia dessas nações para iniciarem a produção de material militar, procediam à transferência de alguns equipamentos militares e forneciam assistência técnica especializada para a formação do pessoal militar e civil das Forças Armadas dos Aliados europeus.<sup>141</sup>

No Congresso dos Estados Unidos, a legislação teve uma aprovação difícil. Os congressistas obrigaram a que a ajuda à Europa ficasse dependente da elaboração de um plano estratégico claro, no qual se definisse o papel de cada um dos Aliados no esforço defensivo.<sup>142</sup> Esta imposição acabou por pôr a nu a estratégia norte-americana perante uma eventual ameaça soviética à Europa Ocidental. Sem a partilhar com os restantes Aliados, à exceção do Reino Unido, os Estados Unidos rejeitaram qualquer possibilidade de planificação militar multilateral com o objetivo de evitar que se comprometessem claramente com a defesa territorial da Europa. Logo no primeiro «Conceito Estratégico da Aliança» ficou implícita a ideia de que o grosso da defesa da Europa Ocidental seria assegurada pelos Aliados europeus, em particular a França, enquanto aos Estados Unidos caberia o papel mais periférico de assegurar as linhas de comunicação transatlânticas, bem como liderar os bombardeamentos estratégicos.<sup>143</sup>

Como vimos anteriormente, os desenvolvimentos militares na Coreia e a necessidade de os EUA encontrarem um consenso junto dos aliados para o rearmamento alemão contribuíram para que a administração pusesse de lado qualquer hesitação em relação às vantagens de uma planificação militar na NATO que satisfizesse as condições estabelecidas pelo Congresso norte-americano. Em 1950,

141 «The North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the Mutual Defense Program», s. d. HSTPL – PSF: General File, 1945-1953, Cx. 102.

142 Leffler, *A Preponderance...*, 286.

143 Johnston, «The Construction...», 82-83.

a NATO delineou o seu *Medium Term Defense Plan*, o qual era visto como a estratégia de defesa da Europa em caso de ataque soviético. Este plano partia do princípio de que, até 1954, ano em que os Estados Unidos previam que a União Soviética atingisse a sua capacidade máxima para lançar um ataque sobre o Ocidente, a NATO tinha de ser capaz, do ponto de vista militar, de fazer frente a essa ameaça. Era um plano arrojado, que tinha como objetivo garantir a defesa avançada da Europa e que, de acordo com os órgãos de planificação militar norte-americana, era extremamente difícil de ser implementado até 1954, dada a sua dimensão. Desta forma, tratava-se mais de um objetivo a longo prazo que, no imediato, servia os interesses políticos e diplomáticos norte-americanos de consolidação dos laços transatlânticos. Era ainda um plano com custos elevados e que, por pressão norte-americana, implicava a partilha dos sacrifícios por todos os aliados. Pela sua ambição e por não ser totalmente do agrado da maioria dos membros da NATO, tornou-se recorrente a revisão dos objetivos pelos organismos da organização.<sup>144</sup>

A par da Islândia e do Canadá, Portugal mostrou-se bastante cético em relação ao auxílio militar posto pelos Estados Unidos à disposição dos seus aliados. Estes três países fizeram parte do pequeno grupo que não solicitou, numa primeira fase, ajuda a Washington. Numa atitude de extrema cautela, semelhante à que tinha conduzido o governo português no longo do processo de adesão ao Plano Marshall e à NATO, o parecer do Ministério da Guerra apontava para a conveniência de se aguardar pela clarificação em relação aos «direitos e obrigações provenientes do auxílio», de forma a poder-se decidir melhor sobre as vantagens ou desvantagens de recorrer a esta ajuda. A posição do governo português, definida logo em 30 de outubro de 1949, ainda estava condicionada pela posição rígida de que «Portugal não se podia colocar numa posição de subordinação em relação a países estrangeiros», aceitando todo e qualquer tipo de auxílio.<sup>145</sup>

144 Idem. Como acrescentou Chester Pach, nos primeiros anos da Aliança Atlântica, os planos de defesa eram regra geral «irrealistas e pouco claros». Pach, *Arming...*, 229.

145 «O Acordo de Auxílio Mútuo para a Defesa entre Portugal e os Estados Unidos», 25 de junho de 1952. AHD-MNE – RQE, A. 51, M. 21.

A evolução dos acontecimentos foi, porém, extremamente rápida. Para os Estados Unidos, era importante que Portugal começasse a receber ajuda militar, na medida em que se julgava que uma contribuição política e diplomática seria importante para suavizar as resistências portuguesas em relação à cedência de facilidades nos Açores.<sup>146</sup> E, na verdade, pouco tempo depois, em março de 1950, já o encarregado de negócios da Embaixada de Portugal em Washington, Manuel Rocheta, solicitava informações junto do Departamento de Estado para que Portugal começasse a receber auxílio militar.<sup>147</sup>

O processo para a participação de Portugal no MDAP entrou rapidamente numa fase decisiva. Em meados de 1950, numa nota da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, o governo norte-americano convidou Portugal a participar no aprofundamento dos esforços de defesa do Pacto, em particular nos planos a médio prazo, que teriam em 1954 o ano final de prontidão máxima. O apelo feito pela administração Truman aos seus aliados baseava-se numa política exigente, que tinha como objetivo reestruturar a economia desses países no sentido de a tornar sensível para as questões da defesa europeia, ainda que se corresse o risco de retardar o crescimento e a recuperação económica que se verificava na Europa Ocidental. Apesar do auxílio que os Estados Unidos concordavam dar, Washington chamava a atenção para a necessidade mais do que certa dos aliados europeus contribuírem para o esforço, aumentando os gastos orçamentais para a defesa e isentando as trocas comerciais relacionadas com o fornecimento de material e componentes militares. Tratava-se, em parte, de um apelo às armas por parte dos EUA. Um apelo que tinha como objetivo alcançar a «segurança, coesão, prosperidade e estabilidade no mundo Ocidental», mas que indiscutivelmente procurava partilhar com os aliados os custos da defesa europeia.<sup>148</sup>

146 Carta de William Dunham para o Embaixador dos Estados Unidos em Lisboa, 18 de maio de 1950. NARA – RG59, Lot 59D108, Cx. 1.

147 Memorando de Conversa, de 3 de março de 1950. NARA – RG59, Lot 59D108, Cx. 1.

148 Memorial da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa para o Governo português, 26 de julho de 1950. ANTT – AOS/CO/NE17-1, Pt. 11, 1.ª sbd.

A resposta do governo português foi célere e refletiu o posicionamento político de Portugal em relação à Aliança Atlântica. O governo português reconhecia a «seriedade» da situação política e militar que se vivia na Europa. No entanto, não poderia deixar de «chamar a atenção» do governo norte-americano para uma certa divergência em relação à forma como o esforço defensivo da Europa estava a ser conduzido. Para Oliveira Salazar, a NATO estava a partir de uma base errada, na medida em que pautava a sua planificação sob o «espírito da boa vontade dos associados», inquirindo cada Estado membro sobre aquilo que este poderia ou estava na disposição de oferecer. Em face do «estado de cansaço e do esgotamento económico e moral» dos países do Ocidente europeu, era «duvidoso» que os resultados fossem alcançados de uma forma célere e eficaz. O ideal seria que a NATO definisse à partida, tendo como base o «potencial económico, financeiro e militar» de cada Estado membro, o número de forças a atribuir para a defesa comum.<sup>149</sup> No fundo, estava implícita a ideia de que deviam ser os países mais fortes a contribuir decisivamente para o esforço defensivo, o que era uma maneira indireta de apelar ao compromisso norte-americano para assegurar o grosso do esforço militar.

No entanto, como tal não aconteceu, Salazar acabou por informar Washington que, na medida do seu orçamento, pretendia contribuir para a salvaguarda dos interesses ocidentais. Desde a véspera da II Guerra Mundial, Portugal tinha feito um «esforço muito grande de rearmamento e de organização das suas forças militares», não só na área da Europa e do Atlântico, como noutras regiões onde não existiam quaisquer organismos de segurança coletiva: desde o início da guerra da Coreia que tinha reforçado o seu contingente militar de forma a assegurar a defesa do território de Macau, na China, e também das possessões na Índia, situação que tinha contribuído para que o país se encontrasse «politicamente no limite do esforço» que poderia empreender. Em face disto, o governo português acreditava que o maior empenho militar do país, «se exigível

149 Memorial da Presidência do Conselho para a Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 19 de agosto de 1950. ANTT – AOS/CO/NE17-1, Pt. 11, 2.ª sbd.

em curto prazo», teria de basear-se no auxílio externo que pudesse ser-lhe concedido, de forma a poder empenhar-se, para além das suas possibilidades actuais, nos objetivos do Pacto. A execução destes programas estava dependente do «auxílio (...) prestado pelo governo dos Estados Unidos», não só em armamento e equipamentos militares como também em matérias-primas que permitissem potenciar a «indústria nacional para fins de defesa, especialmente da indústria militar do Estado». Tal teria de ser sempre feito sem pôr em risco «a vida financeira e económica do país».<sup>150</sup>

A posição oficial portuguesa passava pela defesa da ideia de unidade geográfica e geoestratégica da Península Ibérica, a qual favorecia a constituição de um sistema de defesa militar luso-espanhol conjunto. Lisboa dispunha-se a mobilizar, contra a ameaça soviética, perto de dez divisões de infantaria. Contudo, a maior parte destas divisões seria empregue na defesa dos Pirenéus, de forma a não pôr em causa os compromissos internacionais que ligavam Portugal a Espanha no âmbito do Tratado Luso-Espanhol de 1939.<sup>151</sup> Uma parte menor ficaria, então, à disposição da Aliança Atlântica, eventualmente para ser usada na defesa avançada da Europa que, à época, se apontava para que fosse feita no rio Reno. Finalmente, o restante teria sempre de ficar de reserva, de forma a fazer face a um possível reforço da defesa dos territórios coloniais portugueses. Era, portanto, uma escolha política que dava preferência ao pensamento estratégico de defesa presente desde o início do Estado Novo, em que o objetivo português deveria ser sempre a constituição de um bastião ibérico que isolasse a península dos problemas europeus, só que agora adaptada ao contexto da Guerra Fria.

Por conseguinte, a oferta de auxílio norte-americano acabava por ser a oportunidade de Portugal cumprir os planos de reapetrechamento militar que vinham sendo elaborados desde os primeiros anos do regime, os quais tinham sido ora adiados, ora nunca completamente implementados. Eram programas em que a principal preocupação de Portugal passava por reforçar as suas capacidades de

150 Idem.

151 Teixeira, «Da neutralidade...», 55-80.

defesa continental face à ameaça vinda da Europa, em particular da União Soviética.<sup>152</sup> Além do mais, demonstrava um posicionamento estratégico que correspondia, em grande medida ao pensamento do Ministro da Guerra, Fernando Santos Costa, cujo peso no seio do governo era indiscutível. Era uma planificação militar assente numa contribuição massiva, em dimensão e número de homens, com o objetivo de afirmar Portugal no contexto político e militar da NATO, sem pôr em causa a economia nacional e sem descurar os comprometimentos portugueses para com a defesa da Península Ibérica e das colónias na Ásia e em África.<sup>153</sup> Paralelamente, a tática do governo de Lisboa não fugia à regra da maioria dos Estados membros da NATO que viram na proposta norte-americana uma forma de financiamento do seus interesses militares particulares, fruto de uma indefinição em termos de planificação militar que, como vimos, interessava, sobretudo, aos Estados Unidos.<sup>154</sup>

A cooperação entre os Estados Unidos e Portugal no âmbito da Aliança Atlântica acabou por ter consequências profundas para as Forças Armadas portuguesas e para as relações luso-americanas. A partir de setembro de 1950, assistiu-se ao início de uma “revolução serena” nas instituições militares portuguesas graças à necessidade de fazer frente à ameaça soviética. Através dos contactos com os técnicos militares norte-americanos, a elite política e militar portuguesa foi-se progressivamente apercebendo que os objectivos da planificação militar eram desproporcionais em relação à capacidade de mobilização de efetivos militares e à capacidade técnica. Além do mais, foi graças ao contacto com os Estados Unidos que a capacidade militar portuguesa deu os primeiros passos no sentido de se adaptar às exigências inerentes à nova forma de fazer a guerra.<sup>155</sup>

Na primeira metade da década de 1950, desenvolveram-se conversações militares entre os dois países no sentido de se iniciar,

152 Telo, *Portugal...*, 201-205.

153 António Paulo Duarte, *A Política de Defesa Nacional, 1919-1958* (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2010), 261.

154 Johnston, «The Construction...», 79-124.

155 A expressão «revolução serena» é da autoria de António Telo, que descreveu exaustivamente o impacto que os Estados Unidos tiveram na modernização das forças armadas portuguesas. Telo, *Portugal...*, 201-288.

oficialmente, o fornecimento de material de guerra e apoio técnico norte-americano para as Forças Armadas portuguesas. Após a visita a Portugal de uma missão militar que fez um primeiro levantamento das necessidades, em outubro de 1950, os Estados Unidos e Portugal iniciaram as negociações para a assinatura de um acordo de assistência mútua, o qual estabeleceria as bases da cooperação entre os dois países. Este pressupunha a abertura de uma missão norte-americana em Lisboa, o *Military Assistance Advisory Group* (MAAG), que tinha como objetivo coordenar a ajuda militar norte-americana e servir de ponto de contacto com as autoridades nacionais. Apesar da resistência e desconfiança portuguesa perante estes avanços dos Estados Unidos, a 5 de janeiro de 1951, os dois países assinaram um acordo que estipulava a obrigação de os Estados Unidos prestarem a Portugal uma assistência económica e militar que se traduzia no fornecimento de «equipamento, materiais, serviços e assistência militar para a defesa da área do Atlântico Norte», de acordo com o estipulado nos planos conjunto de defesa da NATO. Já do lado de Portugal, havia o compromisso de facilitar a exportação para os EUA de matérias-primas e de materiais semi-fabricados que tivesse necessidade, sem que isso pusesse em causa os consumos internos e os interesses comerciais portugueses. Portugal tinha, ainda, que se responsabilizar pelas despesas administrativas resultantes do acordo e comprometia-se a isentar de direitos aduaneiros os produtos recebidos ao abrigo do acordo.<sup>156</sup>

Do «Acordo de Auxílio Mútuo entre Portugal e os Estados Unidos», o governo de Lisboa procurou tirar o maior número de dividendos possível, muito além do auxílio para o rearmamento das Forças Armadas portuguesas no âmbito do cumprimento do disposto nos planos da NATO. Através de uma nota apensa ao acordo, o governo de Lisboa procurou garantir, em primeiro lugar, que a assistência militar fornecida a título gratuito poderia vir não só dos Estados Unidos, mas também de outros países, em especial do

156 «O Acordo de Auxílio Mútuo para a Defesa entre Portugal e os Estados Unidos», 25 de junho de 1952. AHD-MNE – RQE, A. 51, M. 21.

Reino Unido.<sup>157</sup> Tratava-se de garantir o maior rearmamento possível a um custo baixo, de preferência com os EUA a pagarem grande parte da fatura.<sup>158</sup> Paralelamente, Portugal tinha também outra preocupação particular: garantir o «consentimento» do governo dos EUA para a transferência de armamento destacado para a defesa do território metropolitano português para as colónias portuguesas. Portugal conseguiu garantir que os Estados Unidos se comprometessem a dar autorização «sem demora» a essa transferência, em caso de necessidade.<sup>159</sup> Era uma forma de garantir a salvaguarda militar dos territórios portugueses, talvez o mais longe que Portugal conseguiu ir no comprometimento formal dos EUA em auxiliarem na defesa dos seus territórios coloniais. Todas estas condições levantadas por Portugal foram confirmadas pelo Embaixador MacVeagh no próprio dia da assinatura do acordo.<sup>160</sup>

Estes desenvolvimentos significaram uma aproximação que se verificava entre Portugal e os Estados Unidos, não só no âmbito da NATO como também ao nível bilateral. Através de intrincados processos diplomáticos, o governo de Lisboa inseria-se deliberadamente no sistema de defesa transatlântico, criando laços profundos com a principal potência atlântica. Para o Estado Novo, era uma aproximação importante não só em termos de estatuto internacional como também para salvaguardar os interesses particulares portugueses, particularmente no que dizia respeito ao reapetrechamento das suas Forças Armadas.

Já para os Estados Unidos, o início da cooperação com Portugal era um projeto verdadeiramente desafiador, pelas implicações económicas, políticas e militares que teria. Compreendendo perfeitamente a idiosincrasia das Forças Armadas portuguesas, com um

157 Nota do Ministério dos Negócios Estrangeiros para a Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 5 de janeiro de 1951. AHD-MNE – Casa Forte, Caixa dos Tratados, Portugal-Estados Unidos da América, Cx. 2.

158 Duarte, *A Política...*, 246-269.

159 Nota do Ministério dos Negócios Estrangeiros para a Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 5 de janeiro de 1951. AHD-MNE – Casa Forte, Caixa dos Tratados, Portugal-Estados Unidos da América, Cx. 2.

160 Resposta dos Estados Unidos à Nota Portuguesa, 5 de janeiro de 1951. AHD-MNE – Casa Forte, Caixa dos Tratados, Portugal-Estados Unidos da América, Cx. 2.



carácter mais político do que militar, os Estados Unidos percebiam que estas não estavam em condições para contribuir para os desafios da NATO.<sup>161</sup> Para as preparar, seria necessário desenvolver uma ampla cooperação entre os dois governos. Isto porque era notório o irrealismo técnico e militar das autoridades portuguesas, demonstrando ter ideias muito vagas sobre as necessidades inerentes ao desenvolvimento de uma força militar moderna. Este desconhecimento levava a que Portugal tivesse vontade em assumir compromissos internacionais demasiado ambiciosos para as suas capacidades militares, técnicas e financeiras. Assim se compreendem as propostas das autoridades militares portuguesas apresentadas ainda antes da assinatura do Acordo de Auxílio Mútuo de 1951.<sup>162</sup>

Apesar de se estar a tratar de questões eminentemente económicas e militares, o auxílio dos Estados Unidos a Portugal teve uma profunda dimensão política e diplomática, já que o principal objetivo político na integração de Portugal no sistema de defesa da NATO ia muito além de meras questões técnicas. Isto mesmo foi declarado pelo Embaixador dos Estados Unidos em Lisboa quando soube da nomeação do General Frank Camm para chefe da missão MAAG na capital portuguesa. Na sua opinião, este lugar no «*pequeno Portugal*» não poderia ser «satisfatoriamente assegurado por um soldado com um bom currículo militar». Mais do que depender da capacidade técnica da missão militar norte-americana em Lisboa, o sucesso do esforço desenvolvido pelos Estados Unidos neste país resultava, sobretudo, da capacidade diplomática dos militares a trabalharem junto das Forças Armadas portuguesas, «fazendo amigos e influenciando-os».<sup>163</sup>

Caberia, portanto, ao chefe da missão MAAG assegurar a «sincera» participação portuguesa numa tarefa ciclópica de «modernizar efetivamente a estrutura militar portuguesa», ao nível do equipamento, formação e comando, para a tornar numa força eficaz. Esta emprei-

161 Memorando de conversa do Departamento de Estado, 9 de setembro de 1950. NARA – RG59, Lot 59D108, Cx. 10.

162 Telo, *Portugal...*; Duarte, *A Política...*

163 Carta do Embaixador dos Estados Unidos em Lisboa para William Dunham, 28 de fevereiro de 1951. NARA – RG59, Lot 59D108, Cx. 1.

tada era ainda mais difícil se tivesse em consideração que as Forças Armadas portuguesas eram uma organização cheia de «ambições pessoais» e «interesses cruzados», com a qual se tinha que «cooperar» e não apenas «ordenar», como tinha sido o «feliz caso» do Marechal britânico Beresford, no século XIX. A «sorte» dos Estados Unidos era que tinham no Ministro da Defesa português «um colaborador» que era «simpático» para com os objetivos norte-americanos e que via no MAAG um «instrumento para o ajudar a implementar reformas» que seriam «impossíveis» de conseguir sem a ajuda dos EUA. No entanto, era preciso ter em atenção que Santos Costa não era um Ministro «todo-poderoso» e que «trabalhar com ele» era estar a «trabalhar contra outros». Em conclusão, o chefe da missão MAAG tinha de realizar «uma espécie de milagre», reorganizando as Forças Armadas de Portugal «sem dar nenhum motivo de crítica» nem demonstrar «interferência estrangeira» nos assuntos portugueses. Numa frase, era uma tarefa que «requeria habilidade diplomática». <sup>164</sup>

Mais do que as dificuldades em sensibilizar a elite política e militar portuguesa em relação às necessidades inerentes à forma moderna de fazer a guerra, eram os constrangimentos económicos que dificultavam o desenvolvimento e a rapidez com que se verificava a modernização das Forças Armadas. A chegada dos primeiros equipamentos ao longo de 1951 e a partida dos primeiros militares portugueses para o estrangeiro, onde receberam cursos de formação, tinha demonstrado que, em apenas alguns meses, era possível atestar «progressos». Embora as Forças Armadas portuguesas sofressem, ainda, com a «falta de conhecimentos» técnicos, verificava-se já que os militares que regressavam do estrangeiro já estavam «entusiasticamente envolvidos» na formação dos seus pares. <sup>165</sup>

Era preciso ter em consideração o conceito-chave que caracterizava a situação política em Portugal, no princípio da década de 1950: «estabilidade política, económica e social». O regime português, dominado há vinte e cinco anos pela «personalidade forte» de

164 Idem.

165 Memorando «Portugal e o Programa MDA», 22 de outubro de 1951. NARA – RG59, CDF 753.5MAP (1950-1955).

Oliveira Salazar, tinha garantido essa «estabilidade», por contraste com o regime republicano. Desta forma, a atividade política em Portugal era «monopólio» do governo, que suprimia a «oposição moderada» e «regulava as liberdades civis». Do ponto de vista da embaixada americana em Lisboa, muita dessa estabilidade tinha sido salvaguardada graças à atuação conjunta entre Oliveira Salazar e o Marechal Carmona, Presidente da República, o qual garantia o «apoio das Forças Armadas ao regime». Porém, numa época em que o sector militar em Portugal atravessava uma profunda transformação, um dos elementos preponderantes de ligação das Forças Armadas ao regime tinha deixado de existir com o falecimento do Presidente da República em 1951. A perspetiva era que Salazar tinha a situação sob controlo e que o sucessor seria escolhido pelo Presidente do Conselho. Do ponto de vista político interno e externo, as anteriores políticas eram para se manter no futuro próximo. Na verdade, a embaixada compreendia que a moral do governo e das Forças Armadas portuguesas era «boa», sobretudo devido à estabilidade política e económica conseguida durante um período de tanta agitação internacional, como tinha sido a II Guerra Mundial. Desde 1948, com a ajuda económica norte-americana, a «situação internacional de Portugal tinha melhorado», mesmo que o impacto da ajuda militar estivesse «ainda por materializar». No início dos anos de 1950, os desenvolvimentos na NATO tinham «estimulado fortemente» a cooperação luso-americana ao nível bilateral, nos campos económicos e militares.<sup>166</sup>

Do ponto de vista militar, a avaliação que os EUA faziam das Forças Armadas portuguesas era francamente negativa. O Exército, com apenas 30 mil homens no quadro permanente e contando com cerca de 31 mil recrutas mobilizáveis, estava a formular planos para organizar uma divisão de infantaria, do tipo americano, ao mesmo tempo que acreditava ser possível formar mais três divisões para defesa do território nacional. Para todas estas divisões existia «equipamento suficiente», mas que estava, na sua maioria, «obsoleto ou

166 Memorando sobre o progresso do Esforço de Defesa português, 5 de junho de 1951. NARA – RG59, CDF 753.5MAP (1950-1955).

obsolescente». Desta forma, a «eficácia» das Forças Armadas portuguesas era, àquela época, «praticamente nula para as operações militares normais», apenas sendo capaz de garantir a segurança interna do Estado. Também a Marinha e a Força Aérea (a qual estava na altura dividida pelo Exército e pela Marinha) sofriam de problemas estruturais que limitavam a sua eficácia e prontidão. Já do ponto de vista económico e financeiro, o relatório enfatizava o facto de a economia portuguesa ser «muito subdesenvolvida», sujeita a fortes pressões demográficas e com poucos recursos disponíveis. Assim, o nível de vida das populações não podia baixar, sob a pena de «ameaçar a estabilidade económica e política» do país.<sup>167</sup>

À medida que os planos da NATO foram avançando, tornava-se cada vez mais evidente que os esforços do MDAP em Portugal apenas podiam ser cumpridos se o governo português aumentasse o seu orçamento de defesa, coisa que não sucedia devido à «política financeira extremamente conservadora» de Salazar. Portugal recusava-se a iniciar reformas profundas na sua indústria e no sistema tributário que, caso fossem feitas, poderiam contribuir para concretizar o reapetrechamento das Forças Armadas portuguesas sem necessidade de ajuda extraordinária da parte dos Estados Unidos. Conforme os conhecimentos norte-americanos sobre Portugal ficavam mais apurados, tornava-se claro que este país tinha mão-de-obra suficiente para expandir o seu sector industrial, para que contribuísse para o esforço de defesa europeu com produtos militares como têxteis, calçado e conservas. Nem sequer se verificava um risco exagerado no tocante ao equilíbrio da balança externa portuguesa, já que o aumento das importações de matérias-primas necessárias para este desenvolvimento industrial estava salvaguardado perante a melhoria crescente da situação comercial portuguesa.<sup>168</sup> No entanto, tal não foi feito, devido à decisão política do governo de Lisboa, que receava criar fatores de instabilidade provocados pela rápida modernização da sociedade.

167 Idem.

168 Memorando interno do Departamento de Estado, 23 de novembro de 1951. NARA – RG59, CDF 753.5MAP (1950-1955).

Apenas numa fase avançada da planificação política e militar da NATO, em vésperas da Cimeira de Lisboa de 1952, a resistência portuguesa quebrou, em parte porque o governo português não quis ficar com a responsabilidade de bloquear o sucesso do Conselho de Ministros. Nessa reunião do Pacto onde foram aprovados os objetivos militares com que cada aliado se comprometeria para o esforço defensivo da Europa, Portugal aceitou garantir a sua contribuição financeira de forma a assegurar a concretização do *Middle Term Defense Plan* (MTDP), sem necessidade de solicitar verbas adicionais no âmbito do MDAP.<sup>169</sup> De acordo com os compromissos assumidos por Portugal durante a reunião que decorreu na sua capital, as Forças Armadas portuguesas deveriam contribuir para o esforço de guerra europeu organizando duas divisões do exército que seriam colocadas sob comando norte-americanos além-Pirenéus. Essas divisões, que constituiriam o corpo do exército português, deveriam estar operacionais até 1954.<sup>170</sup> Já no tocante à Marinha, Portugal comprometia-se a constituir uma força preparada, essencialmente, para operações oceânicas de escolta e cobertura do espaço Atlântico, de forma a evitar que a União Soviética, em caso de guerra, pudesse cortar as linhas de comunicação transatlânticas. A Marinha portuguesa preparou-se para a função de guerra antissubmarina e antiaérea, com o reapetrechamento a incidir sobre a adaptação e compra de navios escolta, antissubmarinos e dragaminas, num total de quarenta e cinco navios.<sup>171</sup> Finalmente, no tocante à Força Aérea, a situação foi mais ambiciosa. Os compromissos portugueses para com a NATO levaram à criação da Força Aérea Portuguesa, em 1952, enquanto ramo independente das Forças Armadas, fruto da junção da aeronáutica militar com a aviação

169 Telegrama do Departamento de Estado para a Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 14 de dezembro de 1951. NARA – RG59, CDF 753.5MAP (1950-1955). De acordo com a Lei n.º 2050 de 27 de dezembro de 1951, o governo estava autorizado a despender a verba extraordinária de 1,5 milhões de contos, de forma a satisfazer as necessidades de defesa militar em harmonia com os compromissos internacionais, nos anos de 1952, 1953 e 1954. Esta verba apenas foi elevada a 2 mil milhões de contos em 1954, para o triénio 1955, 1956 e 1957. Decreto-Lei n.º 40013, de 31 de dezembro de 1954.

170 «Responsabilidades Portuguesas dentro e for a da NATO depois da Reunião do Conselho do Atlântico em Lisboa», fevereiro de 1952. ANTT – AOS/CO/PC78M.

171 Duarte, *A Política...*, 266-269.

naval. Até 1954, Portugal comprometeu-se a formar cinco esquadilhas, três de caça e duas de luta antissubmarina, para pôr à disposição do Pacto.<sup>172</sup>

Do ponto de vista norte-americano, o plano com o qual o governo português se comprometera na Cimeira de Lisboa era mais do que suficiente para tornar as Forças Armadas portuguesas numa estrutura minimamente operacional. Porém, podia ficar aquém dos objetivos políticos secundários que os Estados Unidos tinham e que estavam por detrás do auxílio para a modernização das Forças Armadas portuguesas: apoiar a posição e os interesses de Santos Costa, de forma a facilitar futuras negociações com Portugal por causa dos Açores. De acordo com William Dunham, responsável pela *desk* de Assuntos Ibéricos, todo o auxílio adicional que se conseguisse garantir junto da administração Truman para ser usado em Portugal traria dividendos futuros quanto à questão da cedência de bases nos Açores.<sup>173</sup>

Esta posição não era, contudo, consensual em Washington. O próprio Departamento de Estado divergia em relação a este assunto, com alguns sectores a considerar que era extremamente dispendioso continuar a gastar dinheiro na modernização das Forças Armadas portuguesas, já que estas teriam, sempre, um papel relativamente modesto no esforço de defesa europeu. A Embaixada dos Estados Unidos reconhecia que a solução para o caso português não era injetar mais dinheiro, mas sim rever as propostas de defesa que estavam em vias de ser aprovadas na Cimeira de Lisboa. A percepção dos norte-americanos apontava para que, ao comprometer-se com as propostas veiculadas pelo CTC, Portugal tinha esticado ao máximo a sua capacidade de aumentar o orçamento de defesa. Só poderiam ser garantidos mais esforços se fosse iniciado um programa profundo de modernização económica. Assim, continuar a insistir no aumento da contribuição financeira portuguesa poderia levar Portugal a perder a «boa vontade» que tinha demonstrado em

172 Relato de conversa entre Santos Costa e o Marechal Montgomery, 26 de abril de 1952. ANTT – AOS/CO/PC78M.

173 Carta de William Dunham para o Embaixador dos Estados Unidos em Lisboa, 4 de janeiro de 1952. NARA – RG59, Lot 59D108, Cx. 1.

todo o processo, já que colocava os EUA na ofensiva. A solução passava, agora, por sensibilizar Portugal para a necessidade de rever em baixa os compromissos militares que tinha afirmado ser capaz de assegurar. Era uma mudança tática que da parte dos Estados Unidos não tinha ainda sido feita e que, apesar de muito provavelmente poder deixar Santos Costa desiludido, já que «muitos dos seus objetivos não seriam, nem poderiam ser, atingidos», havia sempre a desculpa de que este falhanço se devia «genuinamente à falta de fundos e não à má vontade» da parte da Embaixada norte-americana e do MAAG. No fundo, tratava-se de pôr as culpas em cima dos vários departamentos em Washington, garantindo a manutenção dos laços pessoais entre o pessoal norte-americano a trabalhar em Lisboa e os responsáveis políticos e militares portugueses.<sup>174</sup>

Tal comprova que os Estados Unidos sempre souberam que existia uma «inadequação entre os fundos disponíveis» para o esforço de defesa proposto por Portugal e acordados no âmbito da Aliança Atlântica durante a Cimeira de Lisboa de 1952. Ainda que os portugueses tivessem capacidade económica para aumentar os gastos no seu orçamento de defesa, não seria nunca a um nível suficiente para cumprir os compromissos assumidos no âmbito da NATO. Adicionalmente, as recomendações dos organismos do Pacto ou dos Estados Unidos para que Portugal fizesse um esforço suplementar chocavam sempre num fator fundamental para o governo português e, em particular, para Oliveira Salazar. É que Portugal tinha vivido nos últimos vinte e cinco anos uma «existência estável, sossegada e superficialmente próspera», receando que uma alteração da receita pudesse conduzir o país, de novo, à sua «tradição revolucionária». Era, essencialmente, um «obstáculo mais psicológico do que político», mas que existia. Com o capital financeiro «tímido e letárgico» e a atividade bancária sem apoiar «novos empreendimentos», poucos desenvolvimentos políticos, em termos de defesa, eram antevistos.<sup>175</sup>

174 Carta do Embaixador dos Estados Unidos em Lisboa para William Dunham, 15 de janeiro de 1952. NARA – RG59, Lot 59D108, Cx. 10.

175 Memorando da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, julho de 1952. NARA – RG59, Lot File 59D108, Cx. 2.

Esta situação colocava os Estados Unidos numa situação algo complicada. Ou injetava dinheiro para que fosse possível a concretização dos compromissos assumidos com Portugal ou, então, iniciava uma política de sensibilização das autoridades político-militares portuguesas para a revisão em baixa dos objetivos assumidos em fevereiro de 1952.

Adicionalmente, havia um conjunto de fatores políticos que poderiam ajudar a tornar o esforço português na defesa do Ocidente «insolúvel». Ainda que Portugal se tivesse comprometido com a NATO, havia condicionantes que podiam contribuir para o afastamento do governo de Lisboa, como por exemplo, o reforço da defesa das colónias portuguesas. Desta forma, o caso português era extremamente difícil de analisar pelos EUA. Ainda que desde 1949, o regime se demonstrasse «disposto a apoiar os objetivos» da Aliança, os Estados Unidos não podiam perder de vista que, para a maior parte da sua elite política, o «Elba ficava a uma grande distância» de Lisboa. Mais do que uma ameaça concreta, o perigo soviético era percebido como «uma ameaça ideológica». Em segundo lugar, era preciso ter em atenção que Portugal tinha uma longa tradição colonial. O Estado Novo era «orgulhoso» da sua administração colonial, acreditando ter um historial «muito melhor do que qualquer outra potência» e, portanto, não pretendia «ignorar» a defesa das colónias. Finalmente, o Estado português mantinha uma política bastante atenta a Espanha, como se podia verificar pela «calorosa esperança» de que este país pudesse ser integrado no sistema defensivo da NATO. As relações políticas e militares entre os países vizinhos poderiam, desta forma, ter uma influência decisiva nos compromissos portugueses com a NATO.<sup>176</sup>

Tendo em atenção estes constrangimentos, a Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa aconselhava a que, na medida do possível, o governo americano seguisse uma linha que favorecesse o fornecimento de equipamento militar, em detrimento de ajuda financeira. Na verdade, se desde 1951 Portugal recebia o apoio económico-militar dos Estados Unidos, apenas no primeiro ano

176 *Idem.*



essa ajuda se tinha centrado em aspetos financeiros, que ainda não tinham sido todos aplicados devido à incapacidade portuguesa em criar condições para a utilização desses fundos. Já para o ano de 1952 e 1953, não tinham sido destacados quaisquer fundos financeiros para Portugal, sem que tal tivesse conduzido à perda do apoio à NATO por parte das autoridades portuguesas. No entanto, a insistência norte-americana para que Portugal aumentasse as suas disponibilidades financeiras poderia conduzir ao aparecimento de problemas sociais internos, que poriam em risco o empenhamento do país na Aliança. Já a continuação da ajuda militar, teria sempre um impacto visível, quer junto das autoridades quer junto das populações. Na pior das hipóteses, a manutenção deste tipo de auxílio levava a que os portugueses compreendessem que se tinham comprometido «excessivamente em relação às suas capacidades» e, portanto, necessitassem de rever em baixa os seus planos militares. Tudo, sem pôr em risco a estabilidade interna.<sup>177</sup> Esta acabou por ser a tática norte-americana para demonstrar aos portugueses o irrealismo dos compromissos assumidos para com a NATO. Os Estados Unidos passaram a limitar as entregas de equipamento em relação ao esforço financeiro português, sem, contudo, exigir o aumento do orçamento de defesa.<sup>178</sup>

Muito lentamente, em princípios de 1953, o governo português foi fazendo algumas cedências, com o objetivo de aproveitar alguns negócios que considerava particularmente relevantes e, sobretudo, para não perder oportunidades relacionadas com o reapetrechamento das suas Forças Armadas. Desde a assinatura do Acordo de Auxílio Mútuo em janeiro de 1951 que tinha ficado por regular uma das cláusulas principais do acordo, referente à isenção fiscal do auxílio norte-americano, quer fosse em termos financeiros, quer em termos das encomendas feitas à indústria militar portuguesa. Na verdade, a situação foi sendo adiada até que os Estados Unidos se recusaram a fazer encomendas, que eram utilizadas no âmbito do

177 Idem.

178 Memorando do Departamento de Estado, 26 de agosto de 1952. NARA – RG59, Lot File 59D108, Cx. 2.

esforço de defesa europeu, nas empresas de material de guerra em Portugal. A administração norte-americana não estava disposta a contribuir também para a construção de dois draga-minas para a Marinha portuguesa, em Portugal, sob pena de se ver obrigada a pagar impostos sobre o auxílio financeiro que estava a prestar ao governo de Lisboa. Assim, foi graças à questão das operações *offshore* que se assistiu a uma progressiva cedência de Portugal em relação ao esforço de defesa europeu.

De acordo com o MDAP, os Estados Unidos podiam colocar encomendas usadas para fins de defesa em países aliados. Era um negócio que tinha o «duplo interesse» de se conseguir «realizar várias modalidades de auxílio para a defesa ocidental – e o interesse do país considerado em ver as suas atividades industriais, comerciais, porventura outras, a desenvolverem-se em troca de uma entrada de dólares». Do ponto de vista do governo de Lisboa, havia, contudo, algumas desvantagens, já que os Estados Unidos exigiam que se concedesse isenção de impostos sobre os produtos em causa. Ora, nos primeiros anos, Portugal tinha recusado o estabelecimento deste acordo, considerando que «a defesa da economia» era, acima de tudo, a defesa fiscal.<sup>179</sup>

Mesmo havendo a consciência de que a proposta norte-americana era vantajosa para a economia e para a defesa portuguesa, receava-se que um acordo global sobre este assunto criasse as condições propícias ao estabelecimento de uma certa «dependência económica» em relação aos EUA que, com o passar do tempo, caminhasse para uma eventual subordinação política. Dependência porque se isentava, de uma forma global e tendencialmente indefinida, um conjunto de operações económicas, pagas pelos Estados Unidos, e que acabavam por não reverter, sob a forma de imposto, para os cofres do estado. Na realidade, o que mais preocupava o governo português era, numa situação excecional, «lançar mão dos direitos de exportação de certos artigos para obviar a falta de outras receitas», como por exemplo em caso de crise económica provocada pelo

179 «Portugal e as compras *Offshore*», 19 de fevereiro de 1953. AHD-MNE – RNP, A. 59, M. 232.

estado de guerra.<sup>180</sup> O governo português encontrava-se, portanto, numa situação paradoxal. Por um lado, tinha a oportunidade de receber investimento externo de «grande interesse para a economia nacional», pela sua dimensão financeira e pelo emprego de mão-de-obra; por outro lado, corria o risco de desestruturar «todo» o sistema tributário português.<sup>181</sup>

Esta situação era mais intrincada, já que o Ministro da Defesa Santos Costa, que era tido pela Embaixada norte-americana em Lisboa como um dos membros do governo mais «ansioso» para a conclusão de um acordo de isenção de impostos, receava que isso pusesse em risco o reapetrechamento das Forças Armadas portuguesas. Tal como havia feito durante a negociação do Acordo dos Açores de 1951, Santos Costa procurou sensibilizar os Estados Unidos no sentido de cederem às pressões portuguesas. Demonstrando ter um interesse claro pelo sucesso das negociações, o ministro considerava que, nesta questão, os EUA não «deviam remar contra a maré», obrigando Lisboa a ceder aos seus interesses. A solução passava pelos Estados Unidos endereçarem uma lista completa de todos os artigos que queriam ver livres de impostos, ou «abandonar a ideia de fazer encomendas em Portugal». De salientar que esta perspectiva era apoiada pela Embaixada norte-americana em Lisboa, cujo Embaixador, Cavendish Cannon, julgava necessário «acalmar a ansiedade» do governo português em relação a este assunto ou «renunciar» à ideia de assinar um acordo de isenção fiscal.<sup>182</sup>

John Foster Dulles, Secretário de Estado da administração Eisenhower, mostrou-se renitente para com a proposta portuguesa, mas acabou por ceder.<sup>183</sup> O acordo foi assinado a 1 de abril de 1953, com Portugal a aceitar conceder isenção de contribuições e impostos em despesas de construções militares, instalações e pagamento de

180 Apontamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 22 de agosto de 1952. AHD-MNE – RNP, A. 59, M. 232.

181 «O Acordo de Auxílio Mútuo para a Defesa entre Portugal e os Estados Unidos», 25 de junho de 1952. AHD-MNE – RQE, A. 51, M. 21.

182 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 26 de fevereiro de 1953. NARA – RG59, CDF 753.5MAP (1950-1955).

183 Ofício do Departamento de Estado para a Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 27 de fevereiro de 1953. NARA – RG59, CDF 753.5MAP (1950-1955).

serviços destinados à defesa no âmbito das obrigações assumidas na Aliança Atlântica.<sup>184</sup> Uma vez mais numa nota apensa ao acordo principal, ficava reservado o direito do governo português de «fixar a quantidade máxima de cada espécie de mercadorias adquiridas em Portugal» à qual seria garantida a aplicação do acordo. Além do mais, «a isenção fiscal poderá, em determinados casos em que assim convenha ao governo português, ser substituída pela restituição, à entidade portuguesa que tiver pago o imposto, da importância desembolsada por causa deste».<sup>185</sup>

Apesar das espinhosas negociações económico-financeiras entre os dois países, foi indiscutível que os objetivos defendidos pelos EUA relativamente à modernização das Forças Armadas portuguesas foram alcançados. A participação de Portugal nas estruturas militares da NATO demonstrou também que, mais importante do que as funções desempenhadas pelo exército português em caso de ataque da União Soviética, cabia à Marinha e à Força Aérea portuguesas a contribuição imediata no esforço transatlântico de manter abertas as linhas de comunicação entre os EUA e a Europa. Desta forma, estes dois ramos das Forças Armadas viram, graças à planificação NATO, as suas funções reforçadas junto das autoridades militares portuguesas, tradicionalmente controladas pelo Exército.

Até à entrada de Portugal na Aliança Atlântica, Marinha e Exército disputavam entre si a defesa das suas lógicas estratégicas junto do governo. O Exército procurava demonstrar a importância da defesa da fronteira terrestre portuguesa, assente na constituição de um grande exército de infantaria, capaz de derrotar os inimigos portugueses que vinham sempre da terra (fossem eles a tradicional Espanha, ou fosse a mais recente ameaça comunista vinda da Rússia). Já a Armada, procurava garantir o máximo reforço dos dispositivos da Marinha, para que esta assegurasse as comunicações e a liberdade de navegação até às colónias portuguesas. Na impossibilidade destas duas visões saírem vitoriosas deste diferendo, os com-

184 Nota n.º 1154 do Ministério dos Negócios Estrangeiros para a Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 1 de abril de 1953. AHD-MNE – RNP, A. 59, M. 232.

185 Nota n.º 1155 do Ministério dos Negócios Estrangeiros para a Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 1 de abril de 1953. AHD-MNE – RNP, A. 59, M. 232.

promissos internacionais assumidos por Portugal no âmbito do Pacto acabaram por unificar a tendência para a existência de dinâmicas contraditórias no planeamento estratégico português, esvaziando a tradicional dualidade «ao atribuir a ambos os ramos uma finalidade e uma função comum, a defesa do Ocidente».<sup>186</sup>

Visto que o Ministro da Defesa Nacional era mais sensível aos desejos do Exército, os primeiros anos da modernização das Forças Armadas portuguesas tiveram consequências mais visíveis para este ramo. Num relatório elaborado em 1954, os EUA consideravam que, desde 1951, o Exército tinha evoluído de «um grupo de pequenas unidades independentes, equipadas com material obsoleto», para a constituição de uma «moderna divisão de infantaria» destinada ao *Supreme Headquarters Allied Powers in Europe* (SHAPE), em caso de guerra. Do ponto de vista de treino e logística, os desenvolvimentos assistidos desde esse ano tinham sido «excelentes», levando a que o Exército estivesse em condições de «receber, armazenar, utilizar e manter» todo o material programado no âmbito do MDAP.<sup>187</sup>

No entanto, na primeira metade da década de 1950, a Marinha foi lentamente emergindo, de uma Armada composta por um conjunto de pequenos navios de todos os tipos, «que na sua maioria precisava de modernização», para uma moderna força naval, capaz de contribuir para assegurar a manutenção das linhas de comunicação nas águas territoriais de Portugal metropolitano. Em 1954, dezanove navios, na sua maioria fragatas e draga-minas, estavam à disposição da Marinha portuguesa, sendo que mais cinco estavam a ser modernizadas com o apoio do MDAP.<sup>188</sup>

Por fim, em relação à Força Aérea, os trabalhos de modernização estavam menos desenvolvidos, já que apenas em maio de 1952 se criou este terceiro ramo das Forças Armadas portuguesas. Mais do que qualquer um dos outros ramos, a Força Aérea Portuguesa foi uma criação do compromisso internacional de Portugal com a NATO, beneficiando em grande medida das «técnicas, formação e

186 Duarte, *A Política...*, 269-271.

187 Briefing Paper sobre assistência militar a Portugal, 15 de março de 1954. NARA – RG59, Lot File 59D108, Cx. 2.

188 Idem.

equipamento» recebidos no âmbito do MDAP. Entre 1951 e 1954, este novo ramo das Forças Armadas tinha crescido de um grupo de poucos oficiais que pilotavam aviões britânicos, para uma «moderna força» com unidades caça de defesa do espaço metropolitano português e de aviões bombardeiros de apoio à Marinha portuguesa na defesa das linhas de comunicação euro-atlânticas.<sup>189</sup>

Em conclusão, as Forças Armadas portuguesas tinham feito um longo percurso, tornando-se numa força com um potencial bélico menor, ajustado às suas potenciais capacidades económicas e técnico-militares, mas «equilibrada, balanceada e eficiente». Nisto, a NATO e o auxílio técnico e militar norte-americano tiveram uma função preponderante, capaz de transmitir às Forças Armadas Portuguesas uma ação comum, «fornecendo-lhes uma lógica agregadora».<sup>190</sup> Na verdade, o desenvolvimento da cooperação política e militar entre os Estados Unidos e os seus parceiros da Aliança Atlântica mostraram-se extremamente relevantes para o aprofundamento da participação portuguesa na organização. Ainda que numa primeira fase o governo português demonstrasse a sua tradicional posição cautelosa, pouco demorou até compreender que, com a adesão ao Pacto e com o agravamento da situação internacional, não havia retorno. Ou participava ativamente no esforço defensivo do Ocidente ou assumia uma posição periférica neste processo. Mas, para tal, necessitava do auxílio direto dos Estados Unidos. Através deste foi possível o desenvolvimento das Forças Armadas portuguesas, situação que acabou por contribuir o estreitamento das relações luso-americanas.

#### A ALIANÇA ATLÂNTICA, OS ESTADOS UNIDOS E A POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA

Os desenvolvimentos ocorridos no âmbito da NATO nos primeiros anos acabaram por pôr em causa as tradicionais linhas de força da política externa portuguesa. A aproximação ao nível polí-

189 Idem.

190 Duarte, *A Política...*, 271-272.

tico, diplomático, económico e militar ajudou a que, no seio do governo e do Ministério dos Negócios Estrangeiros, se generalizasse a ideia de que o futuro da política externa portuguesa passava por caminhar no sentido de uma aliança mais próxima com a nova potência atlântica. Se, ao nível europeu, não parecia haver impedimentos de maior, o aprofundamento do eixo Lisboa-Washington não podia ser feito sem a garantia da salvaguarda dos interesses globais portugueses.

Habitualmente de costas voltadas para a Europa continental, vimos que o governo de Portugal se viu obrigado a aprofundar as suas relações com os Estados Unidos, quer ao nível multilateral, quer no âmbito bilateral.<sup>191</sup> Tocando em vários aspetos da vida política portuguesa, a relação bilateral entre Portugal e os Estados Unidos, tradicionalmente tensa desde os tempos da II Guerra Mundial, foi maturando graças também ao enquadramento multilateral que a participação comum na Aliança Atlântica garantia. A chegada ao poder de uma administração republicana, liderada por Dwight D. Eisenhower, um reputado herói da II Guerra Mundial, cuja tendência conservadora Salazar tinha já tido a oportunidade de constatar, contribuiu para dar algum alento às relações entre os dois países.

De acordo com o Embaixador Cavendish Cannon, o governo português ficou bastante satisfeito com as mudanças ocorridas na administração norte-americana, após a vitória do general Eisenhower e do Partido Republicano. Assim, e apesar da existência de «algumas reservas» de Portugal, não se assistia a uma «diminuição da confiança» de Lisboa em relação à liderança norte-americana do mundo ocidental. Em Portugal continuava-se a acreditar no papel dos EUA na esfera internacional, considerando que aquele país sabia assumir as suas responsabilidades na defesa da Europa e do *mundo livre*. Após um período de relacionamento bilateral em que Salazar observava as ações norte-americanas com um tradicional «ceticismo e cinismo», os dois países iniciavam, finalmente, uma relação mais «informal e rotineira», que permitiu uma melhor com-

191 Nuno Severiano Teixeira, «Portugal e a NATO: 1949-1989», *Análise Social*, 30-133 (1995): 803-818.

preensão mútua e a emergência de um sentimento de comunidade de interesses.<sup>192</sup>

Do ponto de vista português, ainda que a «guerra fosse pouco provável», o Ocidente devia preparar-se para viver durante vários anos sob o signo de «uma paz inquieta», já que a evolução da Guerra Fria tinha demonstrado ser possível a «coexistência» dos dois blocos na sociedade internacional. Desta forma, tornava-se claro, aos olhos dos responsáveis portugueses, que a manutenção do sistema internacional da Guerra Fria, com os Estados Unidos como potência aglutinadora do bloco ocidental e a União Soviética como o líder do bloco comunista, era para se manter.<sup>193</sup>

Esta premissa contribuiu para que, em finais de outubro de 1953, o governo português e, em particular o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), reavaliasse as relações luso-americanas. Perante a manutenção do cenário internacional, a inventariação dos problemas e casos pendentes entre Portugal e os Estados Unidos era uma forma de Portugal ter em perspetiva o panorama dos seus «interesses e reivindicações», no caso de «eventuais negociações» com Washington.<sup>194</sup> No entanto, mais do que a inventariação dos problemas entre Portugal e os EUA, foi a equação das situações de «interesse potencial» que transformaram esta análise num dos momentos mais marcantes para a definição estratégica da política externa portuguesa na década de 1950.

De acordo com o memorando elaborado por Franco Nogueira, da Repartição de Negócios Políticos do MNE, as questões mais importantes no relacionamento entre os Estados Unidos e Portugal seriam sempre a base dos Açores e o interesse português na manutenção das suas colónias, situadas na Ásia ou em África. Para estes assuntos, apenas a «formulação de uma política global e firme», que não se dispersasse por «casos isolados sem os integrar numa orientação comum», podia trazer o sucesso para Portugal.

192 Ofício n.º 92 da Embaixada dos EUA em Lisboa, 31 de julho de 1953. NARA – RG59, CDF 611.53 (1950-1954).

193 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 29 de maio de 1953. NARA – RG59, CDF 753.13 (1950-1955).

194 Despacho de Paulo Cunha, 31 de outubro de 1953. AHD-MNE – RNP, A. 59, M. 232.



Em primeiro lugar, Portugal não podia colocar-se numa situação em que pudesse perder uma guerra «sob pena do povo português, enquanto Nação e tal como atualmente concebemos, correr o risco de perder a sua autonomia». Ligado a este ponto, surgia a ideia de que o Estado português não devia tomar parte numa coligação de forças que não oferecesse «garantia de vitória num conflito» em que o país se visse envolvido. Ambas as premissas estavam asseguradas com a adesão de Portugal à NATO em 1949, já que parecia pouco provável que saísse derrotada em caso de guerra.<sup>195</sup>

No entanto, a participação de Portugal nesta organização internacional tinha contribuído para tornar a política externa portuguesa mais vulnerável em relação ao que o governo português considerava ser um ponto fulcral da sua autonomia externa: os recentemente designados «territórios ultramarinos». A participação na NATO, uma aliança que apenas cobria parcialmente a segurança dos territórios portugueses, era «arriscada» especialmente numa altura em que o país já não tinha no Reino Unido o «aliado total» de que dispusera até à II Guerra Mundial. O advento da descolonização no pós-II Guerra Mundial colocou em risco a soberania portuguesa nas colónias, sem que a Aliança pudesse, porém, resolver esses problemas.<sup>196</sup>

Assim, Portugal podia «ser envolvido num conflito por problemas não vitais» para si, nomeadamente na Europa. Mas, fora dela, o país via-se numa situação em que não dispunha de «uma aliança ou apoio político» que protegesse os seus interesses vitais fora da área «da coligação». Perante este problema havia duas soluções: ou «uma aliança» bilateral, em que o parceiro «óbvio» seria os Estados Unidos, ou «fora da coligação e em relação a interesses por esta não abrangidos, a prática de uma política de independência», que buscasse apoios políticos parcelares. Esta tinha sido a estratégia portuguesa nas relações com os poderes do Extremo Oriente, onde a «sobrevivência» de Macau e do Estado Português da Índia se devia,

195 Memorando da Repartição de Negócios Políticos para o Ministro dos Negócios Estrangeiros, janeiro de 1954. AHD-MNE – RNP, A. 59, M. 232.

196 Idem.

«entre outros fatores», ao facto de ali se ter sempre praticado «uma política independente» da seguida pelo Ocidente. Era esta linha estratégica que Franco Nogueira propunha para que Portugal seguisse em África e na Ásia: uma «política de independência» que «não teria em conta o quadro do Pacto do Atlântico, mas desdobrar-se-ia consoante os interesses portugueses». Estes, em determinados momentos, «podiam [até] ser contraditórios». Em conclusão, afirmava Nogueira: «vista a necessidade de cooperar», na Europa, na defesa do Ocidente; não sendo «evidentemente lícito nem conveniente rever hoje os termos» dessa cooperação; sendo «imperativo» para o Estado português, de igual modo, «auxiliar a defesa dos valores da civilização ocidental e proteger o património territorial da Nação» – parecia que apenas restava seguir a «política de independência como base de uma possível orientação global» da política externa portuguesa para com os Estados Unidos.<sup>197</sup>

Por conseguinte, qualquer possibilidade de aprofundamento das relações bilaterais com os Estados Unidos estava impossibilitada pela necessidade portuguesa em procurar apoios para a manutenção das suas colónias na Ásia e em África. Como os EUA pareciam não ser capazes de assegurar a preservação do império português, fosse por questões de política interna ou externa, segundo Franco Nogueira, a Portugal não restava alternativa que não fosse seguir uma posição maleável e pragmática: mostrando solidariedade na defesa dos valores ocidentais, desde que os interesses portugueses não fossem postos em causa no Terceiro Mundo. Caso houvesse ameaças à soberania portuguesa fora da Europa, Portugal deveria procurar apoios parcelares com outros países, ao mesmo tempo que assumiria uma posição autónoma em relação à potência atlântica, como forma de a pressionar no sentido garantir a salvaguarda dos interesses portugueses.<sup>198</sup>

197 Idem.

198 John Lewis Gaddis define a ideia de «os fracos descobri[rem] oportunidades para confrontar os fortes». No caso da União Soviética, a República Popular da China foi o exemplo paradigmático. Já em relação aos Estados Unidos, a França de De Gaulle demonstra a progressiva dificuldade que Washington teve em conter os seus aliados. Gaddis, *The Cold War*, 119-155.

O longo percurso feito por Portugal e pelos Estados Unidos desde a assinatura do Tratado de Washington em abril de 1949 criou laços importantes entre os dois países. O agravamento da situação internacional no início da década de 1950 obrigou a que a política externa portuguesa se envolvesse definitivamente nos problemas transatlânticos. Tal implicou, por um lado, o acompanhamento próximo e a participação nas grandes decisões dos problemas europeus. Por outro lado, forçou a um estreitamento do relacionamento multilateral e bilateral com a principal potência atlântica. O Acordo dos Açores de 1951, a cooperação ao nível político e militar no âmbito do Pacto do Atlântico e as transformações ocorridas nas Forças Armadas portuguesas, possíveis devido ao apoio norte-americano, colocaram a política externa portuguesa na iminência de uma reformulação. Ou partia para uma aliança mais profunda com os EUA, ou garantia uma certa autonomia em relação à potência atlântica, que lhe possibilitasse a salvaguarda dos seus interesses coloniais. Os acontecimentos no Extremo Oriente vieram clarificar a posição externa do Estado Novo. Na verdade, a um pequeno país como Portugal, obrigado a participar no esforço de defesa ocidental na Europa e sem o escudo protetor da Aliança Atlântica na Ásia e em África, Franco Nogueira defendeu que apenas restava a definição de uma política tendencialmente autónoma, que procurasse cativar o apoio pontual dos Estados Unidos para a defesa dos seus interesses ou o estabelecimento de parcerias pontuais junto de potências regionais que salvaguardassem os objetivos portugueses.



## II.

# Portugal, os Estados Unidos e as *Províncias* portuguesas da Ásia: Entre o Atlântico e o Índico

Para além da integração política, económica e militar de Portugal nos organismos transatlânticos, a questão colonial marcou de forma indelével as relações entre Portugal e os Estados Unidos ao longo da década de 1950. A importância atribuída pelo regime salazarista à manutenção do império colonial português e as posições oscilantes das administrações Roosevelt e Truman relativamente à questão da autodeterminação das colónias europeias em África forçaram a que a descolonização fosse um tema central nas relações entre estes dois países. É hoje consensual o papel decisivo e acelerador que a II Guerra Mundial teve para a desagregação do sistema colonial europeu, quer na Ásia quer em África.<sup>1</sup> Ainda que, num primeiro momento, o advento da Guerra Fria tenha servido para as desgastadas potências coloniais esboçarem o último esforço para manterem as colónias, com o passar dos anos tornou-se evidente que essa resistência contribuiu para a desagregação do sistema colonial. Paralelamente, a continuada tensão política e social existente em muitos territórios administrados por europeus ajudou a reforçar as tensões Leste-Oeste, uma vez que uma parte substancial das elites colonizadas adotou um discurso ideológico que provinha do conflito bipolar.<sup>2</sup>

A independência de alguns territórios europeus na Ásia, nomeadamente da Índia e do Paquistão, demonstrou uma das várias faces

1 Martin Shipway, *Decolonization and its impact. A comparative approach to the end of the colonial empires* (Oxford: Blackwell Publishing, 2008), 235.

2 Martin Thomas, *Crises of Empire. Decolonization and Europe's imperial states, 1918-1975* (London: Hodder Education, 2008), 3.

da política norte-americana em relação à questão colonial. Com Washington a ver nos líderes do Partido do Congresso indiano elites tendencialmente não-comunistas, por um lado, e com a Inglaterra manifestamente enfraquecida naquele território, não tendo condições para resistir, por outro lado, os EUA optaram por apoiar a autodeterminação da *Joia da Coroa* britânica.<sup>3</sup> No entanto, em áreas do mundo onde a estabilidade não pudesse ser assegurada, a posição norte-americana era mais cautelosa. O escalar da Guerra Fria e a tentativa da administração Truman em conter a expansão soviética mundial acabou por provocar um forte receio de mudanças políticas súbitas nas colónias europeias. Com o cristalizar de posições na Europa, o conflito bipolar rapidamente se estendeu ao nível global, tendo a administração Truman começado a olhar para os desenvolvimentos nos territórios coloniais com as *lentes* da Guerra Fria, situação que era perfeitamente visível nas páginas do NSC-68. Segundo este relatório da administração norte-americana, a ausência de ordem entre as nações era uma situação «cada vez menos tolerável» e, portanto, a transição demasiado rápida dos poderes europeus para as elites das colónias era vista como um foco desestabilizador que podia potenciar a emergência do comunismo.<sup>4</sup>

Já o governo português encarava com alguma desconfiança as mudanças de posição das administrações norte-americanas relativamente ao colonialismo europeu. Desde a independência do Brasil, as elites políticas portuguesas defendiam a tese de que Portugal não poderia sobreviver como nação independente sem um império colonial, uma vez que nesse quadro seria inevitável a absorção do seu território europeu pela vizinha Espanha. Ao longo de várias décadas, esta perspetiva deparou-se com dois graves problemas: por um lado, a concorrência das restantes potências coloniais, sentida especialmente nos momentos de crise e de recomposição do quadro internacional; e, por outro lado, as dificuldades económicas, financeiras e demográficas, que faziam de Portugal um elo vulnerável no

3 Dennis Merrill, «The ironies of History: The United States and the decolonization of India», in *The United States and Decolonization: Power and Freedom*, ed. David Ryan e Victor Pungong, 102-120 (Londres: Macmillan Press, 2000).

4 Relatório NSC-68, 14 de abril de 1950. *FRUS 1950*, Vol. I, 234.

conjunto das potências imperiais europeias.<sup>5</sup> Refugiando-se na secular aliança com a Inglaterra e no interesse estratégico que esta tinha em cooperar com as autoridades portuguesas em África, Portugal acabou garantir a sua permanência, não sem sofrer alguns dissabores, como no caso do *Ultimato* Inglês de 1890.<sup>6</sup>

Durante os anos 30 e 40 do século xx, o Estado Novo procurou incutir uma dinâmica ideológica ao império colonial, conduzindo à «criação de uma verdadeira mística imperial, capaz de enraizar em todos os portugueses o amor pelo império». Esta situação contribuiu, ao mesmo tempo, para a afirmação nacional e internacional do Estado Novo português. Numa época em que no plano internacional se vivia um manifesto entusiasmo imperial, o governo autoritário de Oliveira Salazar procurou estabelecer uma relação próxima entre a questão colonial, o regime e a identidade nacional, promovendo um processo de «sacralização» que reequacionou o espaço das correntes anticolonialistas que começavam a vingar no plano internacional – em Portugal, estas só começaram a ter mais significado nos anos de 1960.<sup>7</sup> Este processo de construção imperial conduziu ao aumento da emigração para as colónias, nomeadamente Angola, prova do melhoramento da imagem das colónias africanas, tradicionalmente vistas como terras de degredo. Abriu-se, pela primeira vez, caminho para a solidificação das comunidades brancas nos territórios portugueses em África.<sup>8</sup>

As alterações provocadas no sistema internacional com o final da II Guerra Mundial acentuaram o desassossego do regime quanto à preservação do império. Salazar foi, desde muito cedo, alertado para o facto das posições anticolonialistas do governo norte-americano. Logo em 1945, o Embaixador de Portugal em Washin-

5 Valentim Alexandre, «O Império Colonial», in *Portugal Contemporâneo*, coord. António Costa Pinto, 67-86 (Lisboa: Edições Dom Quixote, 2004); Nuno Severiano Teixeira, «Entre África e a Europa: a política externa portuguesa, 1890-2000», 87-116.

6 Pedro Aires Oliveira, *Os Despojos da Aliança. A Grã-Bretanha e a questão colonial portuguesa 1945-1975* (Lisboa: Edições Tinta-da-China, 2007), 31.

7 Cláudia Castelo, *O Modo Português de estar no Mundo: O Luso-Tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933-1961)* (Lisboa: Edições Afrontamento, 1998), 47.

8 Cláudia Castelo, *Passagens para África, O povoamento de Angola e Moçambique com naturais da metrópole* (Lisboa: Edições Afrontamento, 2007).

gton, João de Bianchi, alertou o Presidente do Conselho para o facto de tudo indicar que os problemas coloniais começariam em breve a ser largamente debatidos. Esta situação preocupava o regime em virtude dos ataques que poderiam ser dirigidos por elementos pouco conhecedores da «ação colonizadora» e, de um modo geral, de todos os problemas coloniais. Para o Embaixador português, a mudança verificada no sistema internacional era, pela primeira vez, diferente das sucedidas em épocas passadas, onde as recriminações se fliavam, principalmente, em ambições territoriais e de colonização. O que esperava às potências coloniais eram críticas vindas de instâncias oficiais, tais como parlamentos e assembleias internacionais, influenciados pela desabrida opinião pública americana, que dispunha de «poderosíssimos órgãos de disseminação». A Carta das Nações Unidas já havia mostrado as tendências internacionais nessa matéria, que Portugal não podia ignorar caso resolvesse aderir à organização. Assim, questões relacionadas com os «aspetos dos direitos dos povos coloniais, da cooperação internacional para a segurança e as ideias de elevar o nível social e económico dos indígenas», iriam marcar os anos vindouros.<sup>9</sup>

Durante os primeiros anos de existência da ONU, o governo português seguiu de perto a evolução da discussão em torno da questão colonial. Em 1947, Augusto de Castro, na altura Embaixador de Portugal em Paris, acompanhou as reuniões da Quarta Comissão das Nações Unidas, destinada a discutir a situação dos territórios não-autónomos. A conclusão apontava, claramente, para a existência da manifestação de uma nova ofensiva colonial que, «por todos os meios e em todas as reuniões internacionais», certos países empreendiam com uma «crescente tenacidade». O regime português via estas ações como uma forma de insurreição planeada do imperialismo moscovita, que usava a organização como uma «tribuna de intrigas internacionais», de que a ofensiva colonial era um tema recorrente. A gravidade da ação obrigava a que os Estados Unidos e a Europa ocidental se unissem com o intuito de «deter e fazer

9 Telegrama n.º 893 da Embaixada de Portugal em Washington, 21 de setembro de 1945. AHD-MNE – Arquivo da Legação, M. 116.



recuar a marcha do imperialismo moscovita», em todas as suas formas de atuação.<sup>10</sup>

Porém, o chefe do governo de Lisboa não confiava nem na capacidade nem nas intenções dos EUA em defenderem os direitos coloniais das potências europeias. Salazar nunca escondeu que tinha dos Estados Unidos a imagem de uma potência hegemónica, que se refugiava na propaganda anticolonialista para obter a abertura dos mercados coloniais. O Presidente do Conselho reconhecia que a preponderância económica, financeira, política e militar dos Estados Unidos levavam este país a interessar-se não só pela Europa e pela Ásia, onde já tinham uma influência decisiva, mas também por África.<sup>11</sup> Desta forma, o governo português queria evitar ao máximo a penetração americana na África portuguesa, vista com suspeição pelo Estado Novo, fosse ela ao nível económico ou social.<sup>12</sup>

Para tal, Salazar fazia passar internacionalmente a ideia de irmandade que ligava Portugal às suas colónias, bem como os princípios de igualdade racial, independência, elevação moral e material dos povos colonizados, que este país executava na medida das suas possibilidades.<sup>13</sup> Por outro lado, acreditava também que África era um trunfo apreciável para a estabilidade económica e política da Europa. Com os constrangimentos provocados pela ameaça soviética, o continente africano parecia ser um aliado providencial para a Europa, uma vez que uma política concertada de defesa e valorização económica punha ao dispor do Ocidente produtos e riquezas africanas que aumentavam as possibilidades europeias. No fundo, África deveria ser encarada como a base mais que suficiente para a política europeia de resistência à União Soviética.<sup>14</sup>

10 Relatório sobre a evolução da ONU, 20 de novembro de 1948. ANTT – AOS/CO/NE-21, Pt. 7.

11 Carta de Oliveira Salazar para o Conde Gonzague de Reynold, 29 de outubro de 1942. ANTT – AOS/COE/3, Pt. 18.

12 «Atividades Americanas em África», 2 de dezembro de 1944. ANTT – AOS/CO/NE-2C, Pt. 48.

13 Oliveira Salazar, «A Nação portuguesa, irmandade de povos», 11 de julho de 1947. Salazar, *Discursos...*, 282-283.

14 Oliveira Salazar «Miséria e medo, características do momento atual», 25 de novembro de 1947. Salazar, *Discursos...*, 293-294.

O governo português tinha procurado receber garantias de que os Estados Unidos estavam dispostos a defender a integridade da soberania portuguesa na Europa, em África e na Ásia, ainda durante a II Guerra Mundial. Era, sobretudo, a esta questão que Salazar se referia quando mencionava, durante as negociações para o Acordo dos Açores em 1944, a necessidade de os Estados Unidos darem «garantias sérias» ao governo português.<sup>15</sup> Porém, a administração Truman sempre foi clara: devido a vários «fatores políticos», os Estados Unidos não podiam assinar um acordo «bilateral com Portugal através do qual garantisse a integridade do império português contra qualquer tipo de agressão» e que, por conseguinte, substituisse o papel historicamente desempenhado pela aliança luso-britânica.<sup>16</sup>

Face a estas recusas, o Estado Novo manteve a sua suspeição em relação ao interesse norte-americano em África. O governo português via a rejeição dos Estados Unidos como uma estratégia declarada de penetração americana nos territórios coloniais europeus. Tal situação provocava um retraimento natural do governo de Lisboa em relação ao aprofundamento da cooperação bilateral com os EUA.

Os responsáveis portugueses tinham receio de sacrificar a economia metropolitana em resultado do que os Estados Unidos julgavam ser a melhor forma de recuperar a economia portuguesa e europeia. Com uma economia metropolitana maioritariamente agrícola, o desenvolvimento do sector primário em África deparava-se com fortes resistências, levando os norte-americanos a considerarem a produção mineral como a verdadeira riqueza dessas colónias. Para o governo de Salazar, estas propostas demonstravam um imperfeito conhecimento que os norte-americanos tinham da realidade africana, até porque os projetos agrícolas elaborados por aqueles não contavam com as dificuldades em controlar os problemas climáticos. Não compreendiam também o carácter nómada de algumas populações africanas e as implicações que teriam na dificuldade em arranjar mão-de-obra para as explorações agrícolas,

15 Rodrigues, *No coração...*, 166-169.

16 Idem, 161.

pensava o MNE. Estas limitações levavam a que o emprego de capitais em África devesse ser feito de forma cautelosa a fim de evitar a sua perda total, sendo que no campo agrícola tal era «mais do que um risco». Já o mesmo não podia dizer-se em relação à exploração dos recursos minerais e no campo dos transportes, onde as propostas norte-americanas eram, em geral, bem feitas.<sup>17</sup>

Em suma, Portugal temia a transição da *Pax Britânica* para uma *Pax Americana*, com os Estados Unidos a assumirem as posições do império britânico na Ásia e em África.<sup>18</sup> Por essa razão, Salazar defendia que o Reino Unido deveria continuar a ter um papel relevante não só na Ásia, mas, especialmente, em África. Portugal cooperaria com o governo de Londres para mostrar aos EUA a importância estratégica da preservação do império britânico e, necessariamente, dos restantes impérios coloniais.<sup>19</sup>

Seguindo esta lógica, Portugal acompanhou com prudência os programas norte-americanos para o desenvolvimento das economias europeias, nomeadamente o *United States Technical Assistance & Productivity Program* (USTA&P). A administração Truman considerava mesmo que a importância de Portugal como potência colonial era «muito maior do que como membro das nações europeias», interessando-se, sobretudo, pelas potencialidades agrícolas de Angola e Moçambique, ainda que não pondo de parte a importância daquelas colónias em termos de materiais estratégicos, em particular minerais que pudessem ser utilizados na produção de meios militares, convencionais ou atómicos. Independentemente disto, era evidente para os EUA a necessidade de desenvolvimento das capacidades de transporte e comunicações dos territórios portugueses em África.<sup>20</sup>

Estes princípios foram manifestamente evidentes na reunião entre Oliveira Salazar e Averell Harriman, responsável pela *Econo-*

17 Parecer da Direção Geral de Negócios Económicos e Consulares do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 6 de outubro de 1948. ANTT – AOS/CO/NE-15, Pt. 2.

18 Wlm. Roger Louis, «American anti-colonialism and the British empire», *International Affairs*, 61(1985): 395-420.

19 Oliveira, *Os Despajos...*, 55-75.

20 Fernanda Rollo, «O Programa de Assistência Técnica: o interesse americano nas colónias portuguesas», *Ler História*, 47 (2004): 81-123.

*mic Cooperation Administration* (ECA) na Europa<sup>21</sup>, em novembro de 1949. Esta reunião foi considerada pela própria Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa como muito importante para as relações luso-americanas.<sup>22</sup> Harriman apresentou novos projetos norte-americanos aos responsáveis portugueses. O político americano mostrou-se convencido das potencialidades que as colónias portuguesas tinham para acelerar a reconstrução europeia e a portuguesa, podendo contribuir, sobretudo, para atenuar o défice de dólares que existia na balança comercial portuguesa. No entanto, o governo português estava inteirado dos interesses norte-americanos em África e não pretendia abrir mão do papel preponderante que tinha no desenvolvimento das colónias. Na conversa com Harriman, Salazar afirmou ter conhecimento da importância das possessões portuguesas para os Estados Unidos. Assim, o Presidente do Conselho acreditava que a utilização dos fundos norte-americanos em África deveria basear-se na aplicação em projetos específicos em vez de se «perder tempo com esquemas grandiosos e utópicos» sobre o desenvolvimento do continente. Estava dado o mote para a aplicação dos fundos Marshall nas colónias portuguesas.

O próprio Harriman não negou o interesse norte-americano na exploração de materiais estratégicos, como o manganésio de Angola, apesar de defender a necessidade de se fazerem planos gerais para evitar a duplicação de investimentos. Para o diplomata norte-americano, os projetos relacionados com o desenvolvimento da capacidade extrativa de manganésio deveriam ser acelerados para que os Estados Unidos pudessem diminuir as importações deste mineral vindas da Rússia. Harriman mencionava ainda, ironicamente, que os países europeus deviam acabar, de uma vez por todas, com a «doença» geral que afligia os seus governos: a «doença ocupacional» que afetava, em particular, os ministérios das colónias, que os levavam a «encontrar inúmeras formas de não fazerem nada».

21 A ECA era uma agência governamental norte-americana criada em 1948 com o objetivo de administrar os fundos do Plano Marshall.

22 De acordo com o Embaixador Lincoln MacVeagh, a visita de Harriman tinha feito «muito bem» às relações entre os dois países, arrependendo-se que ela «não tivesse acontecido muito tempo antes». NARA – RG 84, Portugal – Lisbon Embassy, Cx.1.

Salazar riu da ironia de Averrell Harriman, mas acrescentou que a experiência portuguesa obtida em quatrocentos anos de administração colonial não podia ser «descuidadamente» posta de lado. Havia que ter em conta que África era um continente «primitivo», com populações «atrasadas», em que o desenvolvimento e as mudanças não se davam ao mesmo ritmo do que na Europa ou na América. Desta forma, todos os projetos propostos pelos americanos tinham de ser encarados com ponderação.<sup>23</sup>

A partir de 1950, os fundos do Plano Marshall foram utilizados em seis projetos nas colónias africanas de Portugal, correspondendo a mais de cinquenta por cento de financiamento total do programa para Portugal. Os projetos procuraram traduzir a importância que o governo português dava ao desenvolvimento das infraestruturas, em especial da linha da Beira, em Moçambique, bem como a promoção e a exploração de recursos naturais estratégicos. Destes, há a realçar o projeto de levantamento aéreo e os trabalhos de prospeção mineira levadas a cabo em Angola e Moçambique.<sup>24</sup> Ainda assim, o Estado Novo conseguiu resistir ao objetivo da política norte-americana para África: acelerar o desenvolvimento daquele continente, de forma a melhorar a economias europeias e africanas, por um lado, e melhorar o nível de representação norte-americana naquele continente, por outro.<sup>25</sup> Tendo em conta que Portugal mantinha um controlo rigoroso sobre as suas colónias, pouco mais restava aos responsáveis norte-americanos do que incentivar o governo de Lisboa a adotar medidas mais progressistas, de forma a melhorar o nível de vida das populações nativas, fazendo-os perceber que esta aceleração trazia vantagens para o papel do país em África.<sup>26</sup> Em conclusão, ficava claro que, em face das desconfianças de Portugal em relação aos interesses norte-americanos em África, as colónias portuguesas foram ativamente protegidas por parte do governo de Lisboa, no sentido de controlar a sua modernização e desenvolvimento.

23 Memorando de Conversa, 25 de novembro de 1949. *FRUS 1949*, Vol. IV, 715-718.

24 Rollo, «O Programa...», 122-123.

25 Relatório do Departamento de Estado, s. d. *FRUS 1950*, Vol. V, 1510.

26 «Regional policy statement on Africa South of Sahara». *FRUS 1950*, Vol. V, 1588-1598.

Tal foi evidente, por exemplo, quando a 2 de dezembro de 1955, em Washington, o Ministro dos Negócios Estrangeiros português, Paulo Cunha, e o seu homólogo norte-americano, John Foster Dulles, acordaram em tornar público um comunicado que dava conta do desenrolar das conversações tidas pelos dois governantes durante a visita oficial de Paulo Cunha aos Estados Unidos. De acordo com o documento, tinham existido conversações «sobre matérias de interesse comum dos dois países e outras questões de interesse geral para as respetivas políticas externas». Estas tinham decorrido sempre numa «atmosfera de excelente entendimento», a qual deu uma «apreciável contribuição para o estreitamento das relações luso-americanas». Dos principais temas abordados nas reuniões, salientavam-se os assuntos relacionados com os «problemas de defesa nos quadros da organização do Tratado do Atlântico Norte». No entanto, e mais importante que tudo para o governo português, tinham sido abordadas questões relacionadas com os interesses portugueses em África e na Ásia. Relativamente a África fora «sublinhada a interdependência» existente entre o continente africano e o Mundo ocidental, como tantas vezes o Presidente do Conselho português gostava de lembrar nos seus discursos.<sup>27</sup>

Já sobre a Ásia, o comunicado referia que se tinham examinado «algumas declarações atribuídas aos governantes soviéticos» durante uma visita a este continente em outubro e novembro de 1955. Os líderes da URSS haviam feito «referências à política das potências ocidentais no Extremo Oriente e afirmações relativas às províncias portuguesas na Ásia». Portugal e os Estados Unidos reconheciam agora que tais declarações não eram «uma contribuição para a causa da Paz». Assim, afirmavam publicamente que, sendo governantes de países que «enlaçam muitos povos de muitas raças», não podiam pactuar com «esforços destinados a provocar ódios entre o Oriente e o Ocidente e a criar dissídios entre os povos que bem deveriam entender-se e ter relações amigáveis, para bem da paz e da sua prosperidade comum».<sup>28</sup>

27 Circular n.º 71 da Direcção-Geral de Negócios Políticos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 10 de dezembro de 1955. *Vinte Anos...*, Vol. II, 55-56.

28 Idem.

As referências neste comunicado sobre o continente asiático tinham um particular significado. Como veremos mais à frente, praticamente desde a independência da Índia que o governo de Jawaharlal Nehru procurava encetar negociações com Portugal no sentido de se chegar a um acordo que conduzisse à integração do Estado Português da Índia na União Indiana. Obviamente que, dada a ideologia e a política colonial do Estado Novo, tal entendimento nunca foi alcançado. Ainda para mais, o governo de Lisboa entendia estas iniciativas como uma ameaça à soberania portuguesa sobre os territórios das suas «Províncias Ultramarinas». Paralelamente, não nos podemos esquecer que, desde 1949, Portugal vivia uma situação complexa em Macau, já que este território, tradicionalmente dependente das relações com a China continental, se via enredado na disputa Leste-Oeste, com a constituição da República Popular da China.

Tendo em atenção estas duas situações, ao longo da década de 1950 a política externa portuguesa esteve particularmente focada nos assuntos coloniais, em especial os relativos ao Oriente, com o governo de Lisboa a procurar envolver os seus principais aliados na defesa dos seus interesses naquelas regiões. Consciente das limitações da NATO em termos da proteção dos interesses extraeuropeus de Portugal, foi sobretudo através de uma progressiva política de autonomia em relação aos interesses norte-americanos e de busca de «apoios políticos parcelares» que o Estado Novo procurou evitar a possível perda dos territórios coloniais portugueses da Índia e de Macau. Era uma política que nem sempre tinha em conta os interesses do Pacto do Atlântico, podendo mesmo «ser contraditória» com este.<sup>29</sup> Assim, assistiu-se a um reajustamento dos interesses globais portugueses, depois de os primeiros anos da participação na NATO terem confrontado Portugal com muitos problemas relacionados com questões da Europa ocidental, um tema sempre controverso para a política externa portuguesa. No entanto, Atlântico e Índico acabaram por ficar sempre interligados.

29 Memorando para o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Janeiro de 1954. AHD-MNE – RNP, A. 59, M. 232.

## MACAU E A BUSCA DA «POSIÇÃO MORALMENTE IMPECÁVEL»

A derrota das forças nacionalistas chinesas e a instauração da República Popular da China (RPC) a 1 de outubro de 1949 fizeram Macau mergulhar num período de incerteza. Desde cedo, o Estado Novo acompanhou a evolução da guerra civil chinesa, com receio de que a tomada de poder pelas forças comunistas conduzisse à invasão dos enclaves sob administração das potências europeias: Hong Kong e Macau.<sup>30</sup> A preservação de Macau sob soberania portuguesa deveu-se a um longo e delicado processo de negociações diplomáticas que o governo de Oliveira Salazar conduziu com as potências ocidentais e com as autoridades comunistas chinesas. À medida que se tornou provável a derrota das forças nacionalistas chinesas, a decisão sobre a questão de Macau tornou-se inadiável. Em meados de 1949, Portugal aumentou o número de tropas naquele território ainda que, de acordo com as autoridades militares no terreno, existissem poucas dúvidas acerca da real defensibilidade de Macau.<sup>31</sup>

Oliveira Salazar encarava este problema sob uma perspetiva ideológica, atribuindo à formação do pensamento comunista chinês a principal responsabilidade pela crise que se vivia em Macau. As forças de Mao Zedong seguiam a «tendência anti-branco» usada pelo nacionalismo asiático, de forma a perfilharem a representação do verdadeiro patriotismo chinês contra os abusos das potências ocidentais na Ásia. Assim, para o Presidente do Conselho, a complexidade da situação de Portugal no Extremo Oriente não permitia destacar o território de Macau como uma peça separada do conjunto dos problemas que, no futuro, se poriam ao império português. Necessitava, por isso, de ser «enquadrada e integrada numa linha de política geral» definida pelo governo. Essa política, ainda que tivesse uma componente militar, só fazia sentido observando a envolvimento

30 Wlm. Roger Louis, «Hong Kong: The critical phase, 1945-1949», *The American Historical Review*, 102 (1997): 1052-1084.

31 Luís Nuno Rodrigues, *Costa Gomes, No Centro da Tempestade* (Lisboa: Esfera dos Livros, 2008), 51



geral da situação na sua dimensão política e em comparação com a atitude de outros governos ocidentais. No caso concreto de Macau, a questão do reconhecimento ou não do governo da RPC, bem como o corte das relações com os nacionalistas chineses, eram um problema global, em que Portugal não poderia tomar uma atitude isolada dos restantes aliados ocidentais. Até uma decisão final, as autoridades portuguesas deviam estabelecer relações de facto com as autoridades comunistas, «impostas pela vizinhança e necessidades de vida das populações» de ambos os lados. Em suma, havia que estabelecer «relações corretas», mas que não pusessem em risco a atitude geral do governo, em harmonia com o seu papel de membro da Aliança Atlântica.<sup>32</sup> Tratava-se, portanto, de seguir uma estratégia cautelosa e de proximidade com os principais aliados de Portugal, em particular o Reino Unido e os Estados Unidos.

No entanto, a posição destes dois aliados portugueses no Extremo Oriente dificultou a definição de uma estratégia simples e direta de Portugal. Desde cedo, o governo britânico demonstrou o desejo de reconhecer o governo comunista caso este chegasse ao poder na China. Convencido de que quanto menos se hostilizasse o novo governo chinês maiores eram probabilidades de se manterem os interesses económicos e políticos em Hong Kong, Londres procurou garantir o apoio dos Estados Unidos e de Portugal a esta posição.<sup>33</sup> Já o governo norte-americano não teve uma posição muito coerente sobre este assunto. Numa primeira fase, a administração Truman desvalorizou o poder militar e político do movimento liderado por Mao Zedong, acreditando que este nunca se colocaria sob supremacia soviética. No entanto, apercebendo-se de que o líder chinês rapidamente se aproximou de Moscovo, os Estados Unidos inverteram a sua estratégia, procurando isolar a RPC.<sup>34</sup> Face à hostilidade do novo governo chinês contra o «imperialismo capitalista», os Estados Unidos procuraram retardar, senão mesmo impedir, o reconhecimento deste novo governo.<sup>35</sup>

32 Telegrama do Presidente do Conselho, s.d. ANTT – AOS/CO/UL-10A3, Pt. 4.

33 Oliveira, *Os Despajos...*, 118-129.

34 Gaddis, *Cold War*, 34-40.

35 Relatório do Ministro de Portugal na China, 1949. AHD-MNE – PEA, M. 158B.

Em face desta indefinição, Portugal procurou atrasar, ao máximo, o reconhecimento da China comunista, considerando que o Ocidente devia ter uma posição comum sobre este assunto. Face à divergência de opiniões entre os seus principais aliados, o governo português apoiava «enfaticamente» a nova posição norte-americana de não reconhecer, pelo menos no imediato, o governo de Mao.<sup>36</sup> Numa reunião no Departamento de Estado em novembro de 1949, o Embaixador de Portugal em Washington, Pedro Teotónio Pereira, expôs o ponto de vista português. Para o governo de Lisboa, o reconhecimento do governo comunista era «inútil» uma vez que as garantias das autoridades comunistas de Cantão tinham mais valor do que os compromissos de Pequim. Era preferível seguir as «tradicionalis práticas chinesas» e garantir um bom entendimento com as autoridades mais próximas das possessões europeias. Esta posição era apoiada pela administração Truman por não ver qualquer vantagem na tomada de decisões «precipitadas» que um reconhecimento imediato de um governo comunista implicava. Porém, Teotónio Pereira alertava para que, à medida que o governo britânico reforçava a inclinação para o reconhecimento da China comunista, a situação piorava para Portugal. Caso o Reino Unido optasse por esta solução seria «extremamente difícil» para Portugal adiar o reconhecimento da RPC, porque esta atitude colocava Macau numa situação de isolamento evidente.<sup>37</sup>

Em princípios de janeiro de 1950, o governo britânico acabou por reconhecer o regime comunista chinês. Tudo apontava para que Portugal não pudesse deixar de seguir a mesma atitude, ainda que não fosse possível prever uma data concreta. Porém, a resposta do novo governo de Pequim ao reconhecimento britânico, o qual impôs condições políticas para o estabelecimento de relações diplomáticas, demonstrou ser preferível o governo português não acompanhar a decisão do governo de Londres. Nunca pondo de lado esta necessidade, Portugal optou por revelar prudência face ao desenrolar dos

36 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 17 de maio de 1949. *FRUS 1949*, Vol. IX, 25.

37 Memorando de conversa, 10 de novembro de 1949. *FRUS 1949*, Vol. IX, 187-188.

acontecimentos.<sup>38</sup> Esta posição foi vista com algum agrado pela administração Truman, que a considerou uma postura de «franqueza e lealdade» para com os Estados Unidos.<sup>39</sup>

Também a posição de Portugal no terreno contribuiu para esta decisão. O estabelecimento de relações de boa vizinhança com as autoridades comunistas foi uma realidade. Ao contrário do que temia o governo português, as autoridades comunistas em Pequim e na região de Cantão equacionaram sempre a vantagem política da manutenção de enclaves europeus na China continental. A frágil situação diplomática da RPC aconselhou à manutenção do *status quo*. As autoridades portuguesas em Macau mantiveram um nível bastante elevado de contactos informais, através dos quais procuraram reforçar os laços económicos e comerciais entre ambos os lados, principalmente após o início da guerra da Coreia em meados de 1950.<sup>40</sup> Nesta situação em particular, Portugal seguiu de perto a postura norte-americana, contribuindo para uma maior aproximação a este seu novo aliado, em detrimento do Reino Unido. Mas a questão do reconhecimento da China comunista acabou por ser uma exceção nas relações luso-americanas para com o Terceiro Mundo.

As transformações ocorridas no sistema internacional após a II Guerra Mundial forçaram o regime português a encetar algumas alterações em relação à sua política colonial, preparando-o para os embates que se anteviam em relação à salvaguarda dos seus interesses ultramarinos. Dois anos depois da adesão de Portugal à NATO, o regime salazarista procedeu a uma reforma constitucional que teve como objetivo substituir a tradicional ideia imperial existente no Estado Novo, assente ainda no Ato Colonial de 1930. O regime adotou o princípio assimilacionista, transformando as suas colónias em «Províncias Ultramarinas». Estas, de acordo com a Constituição, passavam a formar com a metrópole uma nação «una e indivisi-

38 Telegrama do Ministério dos Negócios Estrangeiros para o Governador de Macau, 20 de janeiro de 1950. AHD-MNE – PEA, M. 158B.

39 Ofício da Embaixada de Portugal em Washington, 11 de Janeiro de 1950. AHD-MNE – PEA, M. 158B.

40 Moisés S. Fernandes, *Confluência de interesses: Macau nas relações luso-chinesas contemporâneas, 1945-2005* (Lisboa: Instituto Diplomático, 2008), 113-129.

vel». <sup>41</sup> Perante a crise do pensamento colonial europeu, que se exprimia «pela condenação sumária da obra de colonização empreendida por várias nações europeias e pela finalidade única, um tanto ingénua e presunçosa, assinada nos arcópagos internacionais à administração dos chamados territórios dependentes», tornava-se necessário negar «frontalmente as teses anticolonialistas», procurando eximir o Estado português à aplicação dos princípios das Nações Unidas e à crítica internacional. <sup>42</sup> Graças a esta alteração constitucional, os territórios portugueses na Ásia e em África passaram a ser, legalmente, parte integrante de Portugal, que se considerava do «Minho a Timor».

No Extremo Oriente, após a difícil decisão de não reconhecer a China comunista, o governo português deparou-se com uma crescente instabilidade política fruto do início da Guerra da Coreia. Tradicionalmente fazendo uso de uma política autónoma como forma de garantir a soberania sobre Macau, o Portugal viu-se envolvido na estratégia do Ocidente de proceder a um bloqueio económico aos países do bloco Sino-Soviético. <sup>43</sup> Este plano foi apoiado pelo Reino Unido, pela França e, principalmente, pelos Estados Unidos, ainda a recuperar do falhanço da sua política para com a China. Preocupados com os efeitos domésticos da vitória Comunista, a administração Truman viu na intensificação do bloqueio económico à China uma forma de implementar a contenção do Comunismo internacional. O início da Guerra da Coreia, com a intensificação da luta anticolonialista de Ho Chi Min contra a presença colonial da França na Indochina, foi outro dos fatores que contribuiu para o reforço da política americana de contenção do comunismo a Oriente. <sup>44</sup>

Em princípios de 1951, os Estados Unidos resolveram estender a Macau e a Hong Kong o embargo económico imposto à RPC. Ciente da importante relação comercial existente entre estes portos

41 Alexandre, «O Império», 67-86.

42 Nogueira, *Salazar...*, 209.

43 Flora Bertizzolo, «A Importância da Administração Portuguesa de Macau para República Popular da China durante o Embargo Americano dos Anos Cinquenta», *Revista Oriente*, 16 (2006): 44-69.

44 Sobre a doutrina do *containment*, ver Odd Arne Westad, *The Global Cold War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 117.

sob domínio ocidental e a China continental, o objetivo norte-americano visava a cessação da atividade comercial com o novo regime de Pequim.<sup>45</sup> O incumprimento do embargo por parte dos aliados norte-americanos implicava o fim do auxílio económico e militar no âmbito do Plano Marshall e do MDAP. Esta decisão teve como consequência o início de uma intensa atividade de contrabando entre Macau, Hong Kong e a RPC. Particularmente em relação ao território português, a administração norte-americana percebia que o historial de «comércio incontrollado» e a incapacidade das autoridades portuguesas em fiscalizarem as exportações levava a que fosse necessária uma «atenção especial» com o porto de Macau, de forma a garantir o sucesso do embargo comercial.<sup>46</sup>

Embora estando integrado na Comissão Coordenadora para a Orientação das Exportações Multilaterais (COMCO ou COCOM na versão inglesa – *Coordinating Committee for Multilateral Export Control*), organismo que controlava as exportações dos membros da Aliança Atlântica para os países do bloco Sino-Soviético, o governo português sabia que o sucesso da sua presença em Macau dependia do estabelecimento de uma política autónoma que fosse ao encontro aos interesses da China comunista, sem pôr em causa a solidariedade com os aliados do Pacto do Atlântico, em particular com os Estados Unidos. Segundo a Repartição de Negócios Políticos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, «no dia em que Macau for um ponto incómodo ou inútil para o Sul da China e passar a constituir uma preocupação da política chinesa no plano do Governo de Pequim – nesse momento a sorte de Macau estará traçada a nosso desfavor». Para «além de frases condenatórias por parte de alguns países», Pequim sabia que «nenhum prejuízo» adviria da invasão de Macau.<sup>47</sup>

45 Circular do Departamento de Estado e do Departamento do Comércio, 31 de janeiro de 1951. *FRUS 1951*, Vol. VII, Parte 2, 1890-1891; NSC 122/1 «United States Export Licensing Policy Toward Hong Kong and Macao», 6 de fevereiro de 1952. *FRUS 1952-1954*, Vol. XIV, 5-8.

46 NSC 152/3 «Statement of Policy by the National Security Council on Economic Defense», 18 de junho de 1954. *FRUS 1952-1954*, Vol. I, Parte 2, 1210. Bertizzolo, «A Importância...»; Oliveira, *Os Despojos...*, 129-134.

47 Informação de Serviço da Repartição de Negócios Políticos, janeiro de 1954. AHD-MNE – RNP, A. 59, M. 232.

A China comunista optou sempre por não acabar com a ocupação portuguesa em Macau. Como mais tarde Mao Zedong confessou a um diplomata soviético, apesar de Portugal ter «roubado» à China este pedaço de terra há quatrocentos anos, o Partido Comunista Chinês (PCC) achava que ainda não tinha chegado o momento para pôr cobro a esta usurpação. De facto, a questão de Macau deveria ser resolvida a longo prazo, evitando, num primeiro momento, «atormentar» os territórios sob influência ocidental para, a seu tempo, «alcançar a vitória completa sobre o capitalismo». <sup>48</sup> Esta política tinha começado a ser desenhada com a intervenção chinesa na Coreia em outubro de 1950. A partir desta altura, territórios como o de Macau tornaram-se fundamentais para o regime de Pequim, na medida em que a sua manutenção sob influência ocidental asseguraria o comércio, ainda que ilegal, de materiais estratégicos para a China. <sup>49</sup>

Os Estados Unidos estavam cientes desta situação. Era claro que os comunistas chineses acreditavam que Macau era «mais valioso em mãos portuguesas» do que sob controlo de Pequim, não existindo, por isso, «qualquer ameaça sobre aquele território». <sup>50</sup> Em Washington, havia plena consciência que tal se devia ao facto de Macau ser um porto onde se praticava uma «séria fuga» ao sistema de controlo internacional criado no âmbito do COCOM. Apenas muito lentamente, ao longo de 1951, o governo português iniciou a aplicação de sérias medidas de restrição e controlo das exportações para a China continental, o que fez com que os Estados Unidos se recusassem aliviar as restrições comerciais nas suas exportações para Macau, mesmo estando conscientes das dificuldades económicas que criariam junto dos habitantes deste território. <sup>51</sup>

A situação tornou-se mais complexa quando, no final de julho de 1952, se verificaram escaramuças entre o Exército Popular de

48 Relato de Conversa com o *Chairman* Mao Zedong, 14 de outubro de 1959. *Anon., Cold War International History Project Bulletin*, 3 (1993): 56-57.

49 Fernandes, *Confluência...* 141-179.

50 Relatório sobre a situação em Macau, Departamento de Estado, Gabinete de informações, 3 de outubro de 1951. Bertizzolo, «A Importância...», 44-69.

51 Memorando do Secretário de Estado e do Diretor do Programa de Assistência Mútua para o Secretário Executivo do National Security Council, 23 de abril de 1952. *FRUS 1952-1954*, Vol. I, Parte 2, 841-842.

Libertação e a guarnição militar portuguesa junto às Portas do Cerco. Estas ações, fomentadas pelas autoridades chinesas, foram a face mais visível da reação de Pequim às crescentes dificuldades em comerciar com o território. Ainda que, muito rapidamente, o Governo de Macau tivesse chegado a acordo para cessar o diferendo por intermédio da elite sino-macaense, Portugal não deixou de culpar o embargo ocidental e, em particular, os Estados Unidos, pelos acontecimentos de julho de 1952. Para o Presidente do Conselho, parecia certo que «as medidas postas em vigor no sentido de restringir as exportações para a China» tinham contribuído para o desenvolvimento dos incidentes. No rescaldo destes acontecimentos, o governo português desenvolveu uma intensa atividade, quer no COCOM quer junto do Departamento de Estado americano, dirigida à criação de uma situação de exceção relativa a certos produtos, autorizando a ligação comercial entre a RPC e Macau.<sup>52</sup> Para Portugal era «vital» que Macau pudesse exportar produtos petrolíferos, tais como gasolina e gasóleo, e ainda alumínio, aço, cobre, bem como químicos, desde enxofre a nitrato de potássio, entre outros.<sup>53</sup>

Os objetivos portugueses esbarraram com a recusa das potências ocidentais, em particular dos EUA. Ainda que ao longo de 1953 Portugal tivesse conseguido granjear o apoio de alguns países do COCOM, nomeadamente do Japão, a delegação norte-americana mostrou-se irredutível. Para o governo de Washington, a criação do sistema de exceção advogado por Portugal punha em causa o embargo contra os países do bloco sino-soviético. Apostando no estabelecimento de uma estratégia de apaziguamento que passasse pelo reconhecimento internacional dos dois regimes chineses, a China comunista de Pequim e a China Nacionalista de Taiwan, a administração Eisenhower, no poder desde janeiro de 1953, tinha dificuldade em aceder ao pedido português, sobretudo por questões de ordem interna. Os violentos ataques do senador republicano Joseph McCarthy contra aquilo que entendia ser a defeção da socie-

52 Telegrama para a Embaixada de Portugal em Washington, 31 de julho de 1952. AHD-MNE – RQE, A. 6, M. 404.

53 Informação de Serviço «Manutenção ou desistência do pedido de exceção», 28 de outubro de 1953. AHD-MNE – PAA, Cx. 130.

dade norte-americana na luta contra o comunismo não aconselhavam a um amplo alívio do embargo à China pela administração Eisenhower.<sup>54</sup> O novo presidente estava até na disposição de, mantendo o embargo estrito à exportação de materiais estratégicos para a China, aceitar o levantamento de algumas restrições de forma a aproximar o Ocidente do regime de Pequim e a não criar insegurança junto dos aliados norte-americanos naquela zona. Mas essa contrapartida dependia da disponibilidade desses países em informarem detalhadamente os Estados Unidos da evolução das suas exportações para a China.<sup>55</sup>

Era neste ponto que surgiam os problemas quanto ao pedido português. A Portugal não interessava um controlo apertado realizado por autoridades americanas, mas antes o relaxamento, sem condições, das exportações portuguesas para o território de Macau. Consciente de que uma verificação por parte das entidades norte-americanas apenas confirmaria as suspeições de que Portugal não estava a implementar seriamente as disposições relativas ao embargo comercial à China acordadas no COCOM, o Ministério do Ultramar defendia que, diplomaticamente, apenas o regime de exceção interessava ao governo de Lisboa.<sup>56</sup>

Para dificultar ainda mais a política portuguesa relativamente a esta questão, surgiram alguns problemas políticos entre o Governo de Macau e o recém-nomeado cônsul norte-americano naquele território. Desde princípios de 1953 que os EUA tinham aberto um consulado em Macau, em estreita ligação ao Consulado-Geral em Hong-Kong, com o objetivo principal de fiscalizar o comércio com a China comunista. A abertura desta representação diplomática levantou dúvidas da parte das autoridades portuguesas, em especial do Governo-Geral de Macau e do Ministério do Ultramar. No entanto, para o Ministério dos Negócios Estrangeiros, a instalação

54 Nancy Bernkopf Tucker (1990), «John Foster Dulles and the Taiwan Roots of the 'Two Chinas' Policy» em *John Foster Dulles and the Diplomacy of the Cold War*, Richard Immerman, ed. (Princeton, Princeton University Press, 1990), 213-262.

55 Memorando de discussão da 169.<sup>a</sup> reunião do NSC, 6 de novembro de 1953. DDEPL – Ann Whitman File, National Security Council Series, Cx. 4.

56 Moisés Silva Fernandes, *Macau na Política Externa Chinesa, 1949-1979* (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2006), 62-63.



de uma representação consular em Macau trazia algumas vantagens. Embora fosse certo que acabava por revelar as fraquezas e erros do sistema de controlo de mercadorias com destino à China, permitia, por outro lado, uma «ação útil» das autoridades portuguesas sobre os Estados Unidos, demonstrando os problemas de tão extremo embargo ao comércio com a China comunista, bem como o esforço português para evitar a existência de contrabando. Neste sentido, Portugal permitiu a instalação do consulado norte-americano em Macau.<sup>57</sup>

O relacionamento com o cônsul nomeado para Macau, Julien Harrington, que ao mesmo tempo desempenhava funções de Cônsul-Geral no território britânico de Hong Kong, nunca decorreu da melhor forma. Na base do mal-entendido estava a consciência do representante diplomático norte-americano de que Portugal acabava por não conseguir controlar eficazmente a passagem de bens estratégicos para a China Comunista. A certeza de Harrington de que Portugal não fazia tudo quanto estava ao seu alcance para cumprir o acordado com os aliados no COCOM, tinha conduzido a uma tensão crescente entre este e o Governador-Geral de Macau, Joaquim Marques Esparteiro. Numa conversa pessoal com o cônsul dos Estados Unidos, o governador deu a entender que, devido à resistência norte-americana em ceder no tocante ao pedido de exceção portuguesa apresentado no COCOM, Portugal equacionava iniciar a «livre exportação para o *hinterland* chinês de quaisquer produtos importados em Macau por navios portugueses».<sup>58</sup> Em face disto, a situação no Extremo Oriente agravava-se rapidamente, com implicações claras para as relações luso-americanas.

Este «grave equívoco», rapidamente desmentido pelo próprio Governador-Geral, obrigou a que Portugal definisse, em finais de 1953, uma «política global» que contribuísse para resolver o «delicado» impasse a que tinha chegado a questão do embargo internacional do Ocidente ao bloco sino-soviético. Convicto de que este

57 Ofício do Ministério do Ultramar para o Ministério dos Negócios Estrangeiros e despacho de Paulo Cunha redigido no ofício, fevereiro de 1953. AHD-MNE – PAA, M. 130.

58 Ofício do Gabinete do Ministro dos Negócios Estrangeiros para o Ministério do Ultramar, 5 de novembro de 1953. AHD-MNE – PAA, M. 130.

assunto punha em causa não só a posição portuguesa em Macau como também as relações políticas de Portugal com a principal potência ocidental, foram três as possíveis soluções equacionadas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, de acordo com uma nota pessoal do Ministro endereçada ao Ministério do Ultramar.

Em primeiro lugar, Paulo Cunha considerava que Washington mantinha uma posição «adversa», «rude e desagradável» em relação aos interesses portugueses; no entanto, Portugal devia insistir no pedido de exceção apresentado no COCOM. Tal não poderia ser feito ao mesmo tempo que se iniciava uma política de exportação seletiva para a China, apenas regulada pelos interesses portugueses, deixando de dar, portanto, as garantias de que se estava a cumprir o embargo internacional. Isso seria visto como uma espécie de rompimento das relações com os Estados Unidos. Esta solução era de se «excluir *in limine*» já que teria «consequências muito graves», colocando o país em «tensão com a grande potência». Ora, os Estados Unidos podiam prejudicar Portugal em muitas coisas, nomeadamente com a suspensão do auxílio económico e militar. Além disso, uma decisão deste tipo teria «repercussões desfavoráveis» no mundo americano que dificultariam, certamente, uma hipotética ajuda dos Estados Unidos à política colonial portuguesa em caso de necessidade. Também ao nível internacional, esta opção colocaria o país no «pelourinho internacional», já que a recusa em manter o embargo punha em causa os compromissos internacionais assumidos pelo Estado português, situação que estava fora da sua «ética».<sup>59</sup>

Em segundo lugar, havia a possibilidade de aceitar uma proposta norte-americana de retirar o pedido de exceção apresentado em finais de 1952, em troca da criação de um *modus vivendi* sobre este assunto entre os dois países. De acordo com a delegação dos Estados Unidos no COCOM, o pedido de exceção português demonstrava que Portugal não precisava de uma autorização deste organismo para proceder a exportações, mas sim de uma autorização de importação de produtos que se destinavam ao «consumo interno»

59 Idem.

de Macau. Na verdade, o aumento das importações de certos bens era perfeitamente aceitável pelas autoridades norte-americanas, desde que a sua utilização fosse feita em território português. Assim, era legítimo que os automóveis chineses se deslocassem a Macau para proceder a reparações, sem que isso representasse uma violação do embargo de exportações para a China comunista. Isto também se aplicava ao fornecimento de pequenas quantidades de produtos petrolíferos a consumidores chineses vindos de regiões vizinhas de Macau. Em abono da verdade, tratava-se de aceitar que Macau se tornaria numa espécie de zona franca comercial, onde as vizinhas regiões chinesas poderiam abastecer-se de pequenas quantidades de produtos estratégicos. Desta forma, em troca da retirada do pedido de exceção em relação às exportações era admitida a hipótese de um aumento de importações para Macau, fomentando a deslocação dos consumidores chineses àquele território.<sup>60</sup>

Esta solução fazia sentido uma vez que, em setembro de 1953, os Estados Unidos haviam dado sinais claros de que estariam dispostos a explorar este cenário. Numa reunião no Departamento de Estado com um funcionário do *Bureau* de Assuntos Europeus, o Embaixador português Luís Esteves Fernandes foi confrontado com uma proposta para que Portugal desistisse do pedido de exceção e reafirmasse a sua firme disposição de «continuar a colaborar com o governo americano na política de controlo dos produtos estratégicos». Em troca, os Estados Unidos comprometiam-se a aprovar «uma exceção presidencial» que aumentasse o limite autorizado das exportações de Portugal para a China comunista até 1952. Na verdade, grande parte das remessas portuguesas para a China tinha ficado retida no porto de Macau, uma vez que a sua quota tinha sido rapidamente ultrapassada. Ora, a exportação destes produtos colocaria Portugal numa situação de incumprimento do embargo, o que poderia conduzir ao levantamento de um conjunto de sanções contra o governo de Lisboa, incluindo o fim da ajuda económica e militar que Portugal recebia dos Estados Unidos. Era, na opinião

60 Informação de Serviço «Manutenção ou desistência do pedido de exceção», 28 de outubro de 1953. AHD-MNE – PAA, Cx. 130.

do Departamento de Estado, uma forma de chegar a um entendimento, respeitando as necessidades dos aliados norte-americanos e demonstrando a solidariedade para com os europeus na luta contra o comunismo global. Além do mais, caso Portugal retirasse o pedido de exceção, ficava garantido que a administração Eisenhower iria, de futuro, ter uma «interpretação mais lata» em relação às necessidades do consumo interno de Macau, ou seja, ficaria a porta aberta para a autorização de um aumento de importações para o território português, desde que existisse o compromisso de que esses produtos não seriam reexportados para a China continental.<sup>61</sup>

Esta proposta podia ser interpretada como uma «transigência» americana, uma verdadeira porta aberta para o início de negociações tendo em vista o estabelecimento de um *modus vivendi*. Contudo, Paulo Cunha considerava que esta hipótese acabava por colocar Portugal numa situação «precária», dado que a retirada do pedido formal de excecionalidade e a opção por um sistema *de facto* não garantia que, de um momento para o outro, a administração norte-americana não fosse obrigada a recuar. E, sem um compromisso legal, Portugal ficava internacionalmente visto como estando a «fazer imoral contrabando».<sup>62</sup> Para esta situação tinha sido alertado Paulo Cunha pelo Embaixador norte-americano em Lisboa, Cavendish Cannon. Na opinião «amiga» deste diplomata, retirar o pedido de exceção poderia colocar Lisboa numa posição menos «nítida» que facilmente poderia ser aproveitada pelas «campanhas de McCarthy», virando-as contra a relação de amizade que unia os governos norte-americanos e portugueses.<sup>63</sup>

Na perspetiva portuguesa, havia ainda uma terceira solução para resolver o problema e que passava por não retirar o pedido de exceção. Era a assunção de uma estratégia mais «orgulhosa», com o governo a não se curvar perante as exigências norte-americanas. Esta opção obrigava a um cumprimento escrupuloso dos compromissos internacionais assumidos no COCOM. No entanto, esta

61 Idem.

62 Idem.

63 Idem.

posição “intocável” poderia trazer graves consequências para a segurança de Macau, na medida em que poderia conduzir a uma agressão direta da China comunista, já que a função comercial do território não estava a ser cumprida. Mas também potenciava uma eventual vitimização de Portugal junto dos Estados Unidos, caso se desse a perda de Macau, com o início de um conjunto de «represálias» contra esta potência. Era, de acordo com o Ministério do Negócios Estrangeiros, uma estratégia de «intransigência lícita». Portugal enveredaria por uma «posição moralmente impecável», mas cujo «benefício concreto» era incerto, já que não existiam «grandes terrenos» onde o governo português pudesse fazer sentir aos Estados Unidos, «em represália, a injustiça da sua atitude».<sup>64</sup>

O governo de Oliveira Salazar acabou por seguir uma «modalidade intermédia» entre as duas últimas soluções. Assim, Portugal manteve o pedido formal de exceção embora não tivesse insistido mais para a sua aprovação. Paralelamente, as autoridades portuguesas convidaram os Estados Unidos a enviar uma equipa negocial a Lisboa para ter uma conversa «franca» que permitisse os dois países chegarem a um entendimento sobre o problema português com o embargo internacional à China comunista. As conversações decorreriam em março e abril de 1954. Ficou acordado que Portugal manteria o «embargo completo» em relação a todos os artigos que compunham as listas aprovadas no COCOM. Porém, o território de Macau ficava autorizado a importar um conjunto de bens estratégicos para seu consumo interno, baseado em estimativas a apresentar pelo governo metropolitano. Assim, todas as importações feitas por Macau deveriam apenas ser utilizadas para consumo local, sendo que o país assumia o compromisso de partilhar as informações relativas às necessidades de consumo do território junto dos parceiros do COCOM, bem como das autoridades norte-americanas. Já os Estados Unidos comprometiam-se a aprovar uma exceção presidencial autorizando a exportação de bens estratégicos de Macau para a China que estavam pendentes desde 1952. Adicionalmente,

64 Ofício do Gabinete do Ministro dos Negócios Estrangeiros para o Ministério do Ultramar, 5 de novembro de 1953. AHD-MNE – PAA, M. 130.

asseguravam o «abastecimento razoável de combustíveis», de forma a garantir a viabilidade das trocas comerciais entre aquela região e o *hinterland* chinês, vital para o abastecimento alimentar do território português.<sup>65</sup> Era uma solução que, na verdade, agradava aos dois países demonstrando uma vontade apaziguadora e construtiva, tendo em vista a resolução desta questão.

Este acordo acabou por nunca ser assinado pelos dois governos. Da parte de Portugal, as responsabilidades podem ser apontadas ao Ministério do Ultramar, que teve dificuldade em aceitar as limitações impostas pelo acordo. Meses mais tarde, no seio do COCOM, Portugal chegou mesmo a garantir a aprovação de exceções parcelares a alguns produtos a exportar para a China, desde que solicitasse autorizações de exportação, modestas e limitadas. Mas a ação do Ministério do Ultramar, liderado pelo Almirante Manuel Sarmiento Rodrigues, foi no sentido oposto, impondo a defesa de quantidades «excessivamente elevadas».<sup>66</sup> Perante isto, Portugal manteve uma postura ambígua, acompanhada de violações pontuais do embargo ocidental.<sup>67</sup> A defesa da excecionalidade portuguesa virou-se, definitivamente, para a dimensão multilateral, nomeadamente nos organismos competentes, como era o caso do COCOM.

Já a posição norte-americana foi mais consensual e procurou respeitar as propostas alcançadas nas reuniões de Lisboa de março e abril de 1954. Livre das ações desenvolvidas pelo comité do Senado norte-americano que investigava a infiltração comunista nos Estados Unidos desde o final desse ano, a administração Eisenhower sentiu-se mais à vontade para cumprir um dos principais pontos do acordo alcançado em Lisboa.<sup>68</sup> No início de abril de 1955, o Presidente Eisenhower enviou ao Congresso um pedido de exceção a favor de Portugal, de forma a autorizar a exportação para a China dos produtos pendentes desde 1952. Além do mais, era solicitado

65 Ata da reunião entre a delegação portuguesa e norte-americana, abril de 1954. AHMNE – RQE, A. 6, M. 416.

66 Informação de Serviço «Para uma nova orientação da defesa da posição de Macau em face da política de embargo», 2 de julho de 1956. AHD-MNE – RQE, A. 6, M. 430.

67 Fernandes, *Macau...*, 63.

68 Peter G. Boyle, *Eisenhower* (Harlow: Pearson Education Limited, 2005), 22-24.

que esta autorização fosse feita de forma a evitar que Portugal pudesse ficar arredado de continuar a receber auxílio económico e militar. Como realçava o relatório enviado ao Presidente dos Estados Unidos para aconselhar a sua assinatura deste pedido de exceção, era preciso ter em consideração as «repercussões económicas e políticas» que poderiam resultar da não aprovação desta autorização pontual, bem como o facto de Portugal sempre ter cumprido as suas obrigações como membro fundador da NATO. Em cima da mesa estavam as instalações militares nos Açores, que eram da «máxima importância» para a Aliança e para a segurança norte-americana, sendo que o indeferimento deste pedido poderia «sabotar seriamente» as relações luso-americanas em relação a esta questão.<sup>69</sup>

Ficava, portanto, autorizada, pontualmente, a exportação de produtos estratégicos de Portugal para a China comunista. O agravamento da situação portuguesa em Macau ao longo dos primeiros anos da década de 1950 demonstrava que existiam interesses portugueses para além dos problemas europeus. A política externa portuguesa tinha que se adaptar de forma a preservar os pequenos territórios no Extremo Oriente, e assim garantir a integridade colonial do Estado português, um dos princípios basilares do Estado Novo. Pela primeira vez desde o princípio da Guerra Fria, os objetivos particulares portugueses de manutenção das suas possessões ultramarinas interligavam-se com os propósitos de todo o Ocidente e, em particular dos Estados Unidos. Num momento em que no Atlântico se verificava uma aproximação a Washington, os acontecimentos em Macau alertavam sobre a necessidade de o país conservar uma certa autonomia estratégica em relação a esta potência, como forma de manter-se no Extremo Oriente. Como vamos ver, o sucesso da estratégia portuguesa ficava a dever-se essencialmente a um novo fator que tinha estado ausente das conversações luso-americanas sobre Macau, isto é, a cedência de facilidades nos Açores, cujas negociações para a renovação seriam reabertas a breve trecho. Outros acontecimentos a Oriente contribuíram para manter

69 Memorando do Foreign Operations Administration para o Presidente dos Estados Unidos, 29 de março de 1955. *Declassified Documents Reference System* (DDRS), CK3100128848.

as ilhas atlânticas no centro das relações entre Washington e Lisboa.

### A GENERALIZAÇÃO DOS PROBLEMAS NO ORIENTE: O ESTADO PORTUGUÊS DA ÍNDIA

Outro assunto que ensombrou as relações luso-americanas, em relação à questão colonial, foi a disputa entre Portugal e o governo da Índia sobre as possessões portuguesas naquele subcontinente. Com a intensificação da questão colonial após a II Guerra Mundial e, em particular, com a independência da Índia em 1947, tornou-se óbvio para o governo de Oliveira Salazar que os pequenos territórios que constituíam o denominado Estado Português da Índia iriam, mais cedo ou mais tarde, ser contestados pelo novo país. A pressão de um gigante como a Índia sobre os minúsculos territórios de soberania portuguesa levou o Estado Novo a testar a sua inflexibilidade e a desenvolver uma política que lhe garantisse, senão a manutenção de todos os territórios coloniais, a conservação dos mais importantes: os territórios africanos de Angola e Moçambique.

O Estado Português da Índia compreendia três distritos, separados fisicamente uns dos outros: Goa, Damão e Diu. Estes territórios eram ainda resquícios do antigo Império português do Oriente formado durante o século XVI. Contudo, desde meados do século XIX, do grandioso império restavam cerca de 3500 quilómetros quadrados. Dadas as escassas dimensões destes territórios, podemos dizer que a sua função na dimensão colonial portuguesa era apenas simbólica, uma vez que, militarmente, eram indefensáveis, como comprovaram duas missões militares enviadas a Goa durante o século XX.<sup>70</sup>

Quando, a partir de finais da década de 1940, o governo indiano demonstrou ter como objetivo a incorporação dos enclaves estrangeiros, Portugal recusou-se terminantemente a encetar qualquer

70 Rodrigues, *Costa Gomes...*, 26-29.



tipo de negociações nesse sentido. O argumento português baseava-se na ideia de que não se podia «discutir ou negociar com um governo estrangeiro, questões de soberania dos seus territórios». <sup>71</sup> De facto, para o chefe de governo português, era inegável que, geograficamente, «Goa era Índia». No entanto, em termos sociais, religiosos e culturais, os habitantes daqueles territórios eram europeus, verdadeiros «cidadãos portugueses, membros sem distinção de uma comunidade civilizada com alguns séculos de existência». <sup>72</sup> Por outro lado, o desejo unitarista que a Índia apontava como razão principal para a integração de Goa, não tinha, para o governo português, qualquer «valor jurídico nem moral», uma vez que a independência das antigas possessões britânicas culminara na «constituição dualista da independência indiana», entre União Indiana e o Paquistão. <sup>73</sup> Esta posição do governo de Lisboa não impediu que Portugal e a União Indiana estabelecessem, num primeiro momento, relações diplomáticas normais, apesar das críticas acesas da imprensa indiana contra Portugal e dos discursos de Nehru favoráveis à inclusão dos territórios portugueses na Índia.

Iniciava-se um longo conflito entre estes dois países em que Portugal fez uso das táticas que lhe permitiriam resistir à descolonização até 1974. Em primeiro lugar, procurou garantir o apoio da principal potência atlântica para a manutenção do seu império colonial ao mesmo tempo que se rodeou de uma argumentação jurídica, baseada em argumentos históricos, de forma a conservar os seus direitos de permanência nas colónias. <sup>74</sup> Prosseguindo estes objetivos, ainda durante a administração Truman, Portugal procurou obter o apoio dos EUA nesta questão, ainda que Washington tentasse manter-se à margem da disputa. De acordo com o Departamento de Estado, o esforço desenvolvido pelo governo indiano para acabar, através de negociações, com os restantes enclaves estrangei-

71 Nogueira, *Salazar...*, 177.

72 Oliveira Salazar, «Miséria e medo, características do momento atual», *Discursos...*, 306.

73 «Nota do Ministro dos Negócios Estrangeiros Português», 15 de junho de 1950. *Anon, Vinte anos de Defesa do Estado da Índia*, Vol. I (Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1967), 210-211.

74 Teixeira, «Entre África...», 87-116.

ros na Índia devia ser acompanhado pela administração Truman com distanciamento, de forma a evitar qualquer envolvimento direto na questão.<sup>75</sup>

Deverá ser tido em consideração que, no final da década de 1940, os Estados Unidos procuraram uma aproximação à União Indiana. A importância geoestratégica deste país tornava-o um aliado apetecível para os Estados Unidos à medida que a Guerra Fria penetrava no continente asiático, especialmente depois da derrota das forças nacionalistas na China, em 1949. Esta aproximação não foi, no entanto, fácil, na medida em que um fosso cultural separava os líderes políticos de ambos os países. Já no campo político, particularmente após o início da guerra da Coreia em 1950, tornou-se mais complicada a aproximação entre os Estados Unidos e a Índia. A política de não-alinhamento defendida por Nehru desde a independência e o agravamento da situação no Extremo Oriente a partir de 1950 complicaram a relação entre estes dois países. Por um lado, os Estados Unidos procuraram ao máximo puxar a Índia para o seu campo de influência por acreditarem que aquele país tinha um papel fulcral para a estabilidade política da Ásia e na contenção do comunismo. Por outro lado, a Índia viu neste conflito uma forma de validar a sua política de não-alinhamento face aos dois blocos, apesar de as suas dificuldades financeiras estimularem o aprofundamento das relações económicas com os EUA.<sup>76</sup>

Estes acontecimentos, a par da complexidade da disputa luso-indiana, dificultaram a posição de neutralidade norte-americana no litígio que emergia entre Lisboa e Nova Deli. Logo após a proposta de negociação feita pela Índia a Portugal, um movimento de contestação contra os objetivos indianos ecoou não só na metrópole portuguesa como também nas comunidades portuguesas radicadas um pouco por todo mundo. A vasta comunidade que vivia nos Estados Unidos não ficou imune a tal polémica. Constituída maioritariamente por habitantes das ilhas atlânticas portuguesas, esta

75 «Department of State Policy Statement», 1 de dezembro de 1950. *FRUS 1950*, Vol. V, 1480.

76 M. Srinivas Chary, *The eagle and the peacock. US foreign policy toward India since independence* (Westport: Greenwood Press, 1995), 71-85.

comunidade localizava-se, sobretudo, na área da Nova Inglaterra, Califórnia e Nova Iorque, estando relativamente bem integrada na sociedade norte-americana. Membros proeminentes dessa comunidade fizeram chegar cartas de protesto contra a atitude de Nehru e da Índia aos congressistas dos seus Estados, à medida que a tensão ia crescendo. Esta atitude fez com que, em maio de 1950, o congressista republicano Joseph Martin, de Massachusetts, apresentasse ao Secretário de Estado a posição de protesto dos seus constituintes, em relação à disputa luso-indiana. Escrevendo em representação de «milhares de cidadãos americanos de origem portuguesa», este representante desejava demonstrar a sua incompreensão face à posição do governo indiano. Martin justificava a sua atitude no facto do território estar sob soberania portuguesa há perto de quinhentos anos, sendo que os goeses se haviam mantido sempre «leais a Portugal». Por outro lado, os EUA deviam ter presente o facto de Portugal ter «ajudado materialmente» à vitória aliada durante a Segunda Guerra Mundial com a cedência nos Açores de bases consideradas vitais para a ofensiva americana na Europa. Assim, permitir a retirada do território de Goa a um «amigo leal» e dá-lo a um país com o qual esse território não tinha ligações legais há quinhentos anos era uma atitude no mínimo infeliz. O representante de Massachusetts apelava, portanto, à «grande influência moral» dos Estados Unidos nos destinos mundiais para persuadir a Índia a abandonar os seus planos em relação a Goa, a bem do interesse da justiça internacional.<sup>77</sup>

Inesperadamente, a administração norte-americana viu-se obrigada a assumir uma posição pública e oficial em relação a esta questão. E a resposta do Departamento de Estado não foi favorável aos interesses de Portugal. De acordo com Jack McFall, Secretário de Estado adjunto para os Assuntos do Congresso, nenhuma vantagem resultaria da interferência dos Estados Unidos neste assunto. Washington acreditava que, tratando-se a Índia de um membro da ONU, não tentaria absorver Goa sem ter em conta o desejo expresso

77 Telegrama da Embaixada de Portugal em Washington, 24 de maio de 1950. *Vinte anos...*, Vol. I, 210-211.

dos seus habitantes. Aliás, de acordo com o Departamento de Estado, Joseph Martin não podia esquecer que, no interesse da justiça internacional estava antes o facto de a Índia, desde a sua independência, ter uma posição «vigorosamente» favorável à auto-determinação dos povos, fossem eles sob influência colonial ou sob domínio comunista. McFall justificava, assim, o facto de a Índia se mostrar «particularmente ansiosa» para que fossem removidos os restantes vestígios da soberania europeia no seu território.<sup>78</sup>

Esta posição chegou ao conhecimento do governo português que rapidamente a criticou, considerando-a «profundamente infeliz».<sup>79</sup> Por intermédio do seu Embaixador na Índia, Vasco Garin, Portugal respondeu a Jack McFall procurando reforçar o ponto de vista que motivava a posição nacional. Começando por agradecer a «esplêndida» frase de McFall sobre as responsabilidades da Índia como membro das Nações Unidas, o governo português questionou a inclinação da posição do Departamento de Estado em favor de Nova Deli. Por essa razão, e juntando um conjunto de literatura explicitando o ponto de vista português na disputa, Portugal mantinha a posição de que a Índia não tinha quaisquer direitos sobre Goa, quer fossem «morais ou jurídicos». Os objetivos indianos, de acordo com o governo de Lisboa, eram somente a anexação dos territórios e populações sob administração portuguesa, baseando-se numa argumentação de unidade geográfica. Ora, como demonstrava o caso do Paquistão, esta jamais seria alcançada, pelo menos através de ações pacíficas.<sup>80</sup>

Dava-se, assim, o primeiro incidente nas relações luso-americanas devido à disputa de Goa, com prognósticos bastante reservados quanto ao possível envolvimento norte-americano nesta questão. Nos três anos seguintes, a disputa entrou num impasse, com pouca pressão da parte do governo indiano para a abertura de

78 Telegrama da Embaixada de Portugal em Nova Deli, 3 de junho de 1950. *Vinte anos...*, Vol. I, 212-213.

79 Telegrama da Embaixada de Portugal em Nova Deli, 5 de junho de 1950. *Vinte anos...*, Vol. I, 214-215.

80 Telegrama da Embaixada de Portugal em Nova Deli, 9 de agosto de 1950. *Vinte anos...*, Vol. I, 239.

negociações com Portugal. Durante este período de tempo, a Índia adaptou uma posição paciente perante a irredutibilidade do regime autoritário português.<sup>81</sup> Desta forma, a questão saiu, temporariamente, da linha da frente das relações luso-americanas.

Passariam três anos até que a questão de Goa voltasse a agitar as relações luso-americanas. Em 1953, a dimensão diplomática que marcara os primeiros anos do conflito teve um desenvolvimento aparatoso com a União Indiana a exigir a abertura de negociações formais com o governo português, sob pena de ordenar o encerramento da representação diplomática que tinha em Lisboa. Em meados de janeiro desse ano, Portugal foi convidado pela Índia para «concordar com a abertura» de conversações para a «transferência direta» das dependências portuguesas no subcontinente indiano. Como o governo de Nova Deli não recebeu uma resposta a este convite e Portugal se recusou a discutir o assunto com o Encarregado de Negócios indiano em Lisboa, Kewal Singh, a Índia chegava à conclusão de que a sua Legação em Lisboa deixava de ter «utilidade prática».<sup>82</sup> Embora Portugal pedisse que a União Indiana «reconsiderasse» a sua decisão, a posição portuguesa mantinha-se inalterável, recusando-se a «discutir e muito menos aceitar» a transferência de Goa, Damão e Diu para as autoridades de Nova Deli.<sup>83</sup>

Para Oliveira Salazar, era inquestionável que Goa era «culturalmente» europeia, ainda que «geográfica, social e religiosamente» indiana. Além do mais, os goeses eram considerados «cidadãos portugueses, membros sem distinção de uma comunidade civilizadora com muitos séculos de existência».<sup>84</sup> Esta situação demonstrava, aos olhos do regime português, que existia uma tendência natural de Portugal para criar uma ligação entre a «pátria mãe» e os territórios e povos que estavam incorporados na nação. Estes retribuía-mo demonstrando, ao longo da história, uma solidariedade idêntica à

81 Stocker, *Xeque-Mate...*, 84-108.

82 Nota Verbal da Legação da União Indiana em Lisboa, 1 de maio de 1953. *Vinte...*, Vol. I, 297-299.

83 Nota verbal do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 15 de maio de 1953. *Vinte...*, Vol. I, 305-306.

84 «Miséria e medo: características do momento atual. Discurso proferido por Oliveira Salazar», 25 de novembro de 1947. Salazar, *Discursos...*, 306.

que os «ramos de uma árvore têm para com o tronco e a raízes» da mesma. Por esta razão, era um «dever moral» que Portugal se mantivesse em Goa.<sup>85</sup>

Esta dimensão retórica era desmentida pela realidade colonial portuguesa. Assente numa estrutura colonial profundamente centralizada, o Estado Português da Índia era uma estrutura fraca e com uma posição relativamente periférica em relação aos interesses coloniais portugueses. Desde o século XIX, que estes estavam centrados em África. Com uma grande fragilidade económica, a condição de vida dos goeses vinha progressivamente degradando-se desde o final da II Guerra Mundial. Se havia aspetos culturais a ter em conta, como por exemplo o facto de uma percentagem considerável da população professar o catolicismo, a tolerância dos goeses à administração portuguesa ficava-se a dever, em grande medida, à fraqueza do estado colonial português, que permitia a uma elite a manutenção da sua liberdade e predominância social, possivelmente perdida com a integração na União Indiana.<sup>86</sup>

Nem mesmo as alterações constitucionais ocorridas em 1951, com a revogação do Ato Colonial e subsequente reformulação da orgânica do «Ultramar português» em 1953, trouxeram mudanças de fundo à administração colonial portuguesa. Apesar das várias manifestações exigindo maiores liberdades políticas na Índia Portuguesa, o governo de Lisboa recusou-se a reconhecer a especificidade dos vários territórios sob sua administração, o que no caso podia passar por uma progressiva abertura autonómica. Pelo menos de um ponto de vista retórico, o Estado Novo procurou com estas alterações constitucionais reafirmar que a questão de Goa, assim como a das restantes «províncias ultramarinas», deveria ser entendida no âmbito da ideia unitária da nação. A nova lei orgânica para as colónias mantinha a tradicional política colonial portuguesa, ainda que todo o seu processo de formulação estivesse envolto numa

85 António Oliveira Salazar, «Goa and the Indian Union: the Portuguese view», *Foreign Affairs*, 34-3 (1956): 418-431.

86 Stocker, *Xeque-Mate...*, 78-79; Sandrine Bègue, *La Fin de Goa et de l'Estado da Índia: Décolonisation et Guerre Froide dans le Sous-Continent Indien (1945-1962)*, Vol. I (Lisboa: Instituto Diplomático, 2007), 100-217.

aparência constitucional, dando a entender a existência de um Estado de direito sensível às pressões oriundas da evolução do sistema internacional.<sup>87</sup>

Já para o governo indiano, a existência de colónias portuguesas na Índia era considerada um verdadeiro «acidente da história». A manutenção de «barreiras políticas artificialmente criadas» estava a bloquear o «movimento de união» desenvolvido desde a independência daquele país. Os territórios portugueses passavam a ser incompatíveis com o «estatuto da Índia como estado independente».<sup>88</sup> A argumentação utilizada pelo governo indiano refugiava-se num ponto fundamental da sua política externa: a ideia de que a Índia tinha a obrigação e o dever de «libertação dos povos subjulgados» assim como da «manutenção da liberdade, nacional e individual». Por outras palavras, a Índia estava a lutar contra todas as formas de colonialismo. Contudo, apesar de sentir o dever de auxiliar as nações asiáticas e africanas a libertarem-se do colonialismo europeu, a política de Nehru deparava-se com um dilema: moral e intelectualmente comprometida com a resolução de disputas por meios pacíficos, qualquer tentativa de obrigar a saída do colonialismo português por meio de força militar podia ser vista como uma atitude pouco consentânea com os ideais por si proclamados.<sup>89</sup> A nação que havia adotado a resistência pacífica como método de luta pela sua independência, estava refém da sua própria prática política.

Para o governo norte-americano, o conflito diplomático que se vinha a acentuar entre Portugal e a União Indiana devia ser acompanhado de maneira distante, de forma a «evitar qualquer envolvimento na questão».<sup>90</sup> O objetivo dos EUA era ter «o menos possível» a ver com este assunto, de forma a manter estáveis as relações com ambos os países.<sup>91</sup> A administração Eisenhower con-

87 Bègue, *La Fin...*, Vol. I, 403-404.

88 «Nota da Legação da União Indiana em Lisboa», 14 de Janeiro de 1953. *Vinte...*, Vol. I, 283-285.

89 Arthur Rubinoff, *India's use of Force in Goa* (Bombay: Popular Prakashan, 1971), 15-29.

90 «Department of State Policy Statement», 1 de dezembro de 1950. *FRUS 1950*, Vol. V, 1480.

91 Memorando de conversação, 14 de fevereiro de 1951. *FRUS 1951*, Vol. VI, 1663.

siderava fundamental não se pôr completamente de lado um aprofundamento da aproximação que os EUA tinham começado a ensaiar com a Índia havia já vários anos. Apesar de existir uma certa indiferença nos EUA relativamente ao subcontinente indiano, principalmente após o início da Guerra da Coreia, a importância geoestratégica da Índia emergiu numa época em que o receio da expansão comunista na Ásia condicionava fortemente a política externa norte-americana. No entanto, as diferenças de personalidade existentes entre Nehru e Foster Dulles não contribuíam para o aprofundamento das relações entre os EUA e a Índia. Para Dulles, o comprometimento de Nehru com o movimento dos Não-Alinhados era visto como uma conceção «imoral e redutora».<sup>92</sup> Assim, a política norte-americana em relação à Índia estava condicionada por uma forte desconfiança do Secretário de Estado de que era quase inevitável uma aproximação entre a Índia e a União Soviética. A visita de Nehru a Moscovo em junho de 1955 e a estadia dos líderes soviéticos Nikolai Bulganin e Nikita Khrushchev em Nova Deli em novembro e dezembro desse mesmo ano comprovaram essa orientação aos olhos dos americanos.<sup>93</sup>

A escalada no conflito pela manutenção de Goa após o encerramento da Legação indiana na capital portuguesa em 1953 levou a que o governo português iniciasse um processo diplomático em busca do apoio das nações ocidentais, em particular dos Estados Unidos.<sup>94</sup> Desde o primeiro momento, a estratégia de defesa portuguesa passava por sensibilizar os principais aliados portugueses, Reino Unido e Estados Unidos, sobre a gravidade destes acontecimentos que se verificavam na Índia. Portugal não escondia o desejo de que, em caso de possível agressão aos seus territórios, fossem acionados os acordos internacionais que o país tinha assinado, em particular a secular aliança com o Reino Unido e o Tratado de Washington. Consciente de que, por estar fora da área de atuação da NATO, a agressão à Índia portuguesa não permitia o recurso ao

92 Chary, *The Eagle...*, 57.

93 Robert J. McMahon, *The Cold War on the Periphery, The United States, India and Pakistan* (Nova Iorque: Columbia University Press, 1996), 189-231.

94 Oliveira, *Os Despojos...*, 97-98.



artigo 5.º, o qual definia que um ataque a um dos membros da Aliança Atlântica era visto como uma agressão a todos os estados signatários, a Portugal apenas restava aprofundar a hipótese do artigo 4.º, o qual previa uma resposta coletiva dos Aliados caso um dos membros da Aliança considerasse que a sua integridade territorial, a sua segurança ou a sua independência política estavam de algum modo a ser afetadas.

Em maio de 1954, numa reunião com o Subsecretário de Estado norte-americano Robert Murphy, o Embaixador Esteves Fernandes sondou a opinião do governo dos Estados Unidos sobre a aplicabilidade do artigo 4.º da NATO. Perante a resposta positiva dos EUA, que consideravam aquele artigo aplicável, o Embaixador português «expressiu a sua satisfação», afirmando, porém, que até àquele momento o governo português não tinha intenções de invocá-lo.<sup>95</sup> Esta abordagem à questão demonstrava que Portugal tinha intenções de levar o assunto Goa «até ao mais alto nível» no Departamento de Estado. Ficava claro que o governo de Lisboa desejava defender a sua soberania de todas as formas, mesmo que tivesse de recorrer aos tratados de defesa por ele assinados: Aliança luso-britânica<sup>96</sup> e o Tratado do Atlântico Norte.

Apesar de reconhecer esse direito a Portugal, Washington procurou apaziguar a situação, desincentivando Lisboa a agir daquela forma. O Departamento de Estado pensava ser pouco vantajoso o recurso de Portugal à Aliança, na medida em que seria necessária a unanimidade do Conselho da NATO para uma hipotética ação do Pacto. Além do mais, mesmo que o Conselho tomasse alguma decisão, era «duvidoso» que fosse «eficiente para a resolução do problema». Por outro lado, iria dar a oportunidade para que a propaganda comunista «incendiasse as sensibilidades indianas e de toda a região» relativamente ao bloco ocidental e a preservação do colonialismo.

95 Memorando de Conversação do Departamento de Estado, 20 de maio de 1954. NARA – RG59, CDF 653.00 (1950-1954). Sobre este assunto ver Valentim Alexandre, *Contra o Vento. Portugal, o Império e a maré anticolonial (1945-1960)* (Lisboa, Círculo de Leitores e Temas e Debates, 2017), 251-256.

96 Sobre esta intenção do governo português em relação à Aliança com o Reino Unido ver Oliveira, *Os Despojos...*, 98-99.

Desta forma, os EUA aconselhavam Portugal a chegar a um entendimento com a União Indiana, como forma de resolver esta disputa.<sup>97</sup> A estratégia passava, nitidamente, por evitar a criação de um conflito internacional, em que os EUA tivessem de tomar uma posição clara sobre o assunto.

A reunião de Esteves Fernandes com Robert Murphy foi também uma oportunidade para o governo português expressar a sua «política a longo-prazo» em relação à Índia. Consciente de que dificilmente a NATO chegaria a um consenso para apoiar Portugal, o governo de Lisboa diligenciou esforços no sentido de garantir o apoio público da principal potência ocidental nesta questão. Murphy alertou o Embaixador português para «a crescente vaga de sentimentos anticoloniais» que atingia todo o Extremo Oriente, insinuando que este problema era, apenas, «mais uma manifestação» disso mesmo. Perante estas declarações, Esteves Ferreira solicitou, pela primeira vez, que o governo norte-americano manifestasse, junto de Nova Deli e sempre que se justificasse, o seu desejo de aliviar a tensão entre os dois países por causa da questão de Goa. Contudo, Murphy confessou ter «algumas dúvidas» de que a intervenção norte-americana pudesse ter algum efeito positivo, uma vez que os EUA tinham «atualmente alguns problemas» com o governo da União Indiana. No entanto, garantiu que os EUA iriam continuar a fazer tudo o que estivesse ao seu alcance no sentido de se encontrar uma solução pacífica para esta questão.<sup>98</sup>

A posição expressa nesta resposta não era, no entanto, consensual. No seio do Departamento de Estado, a disputa em torno de Goa acabou por criar alguma clivagem entre as várias *desks*. De acordo com a Embaixada dos EUA em Lisboa, a aproximação feita pelo governo português no sentido de que os Estados Unidos defendessem o seu ponto de vista, devia ser encarada como uma «oportunidade para criar uma melhor atmosfera» de futuro nas relações

97 «Memorandum by the Assistant Secretary of State for European Affairs to the Deputy Under Secretary of State for Political Affairs», 20 de maio de 1954. *FRUS 1952-1954*, Vol. VI, 1742-1744.

98 Memorando de Conversação do Departamento de Estado, 20 de maio de 1954. NARA – RG 59, CDF 653.00 (1950-1954).

luso-americanas. Esta atitude de Portugal era «uma novidade», na medida em que «normalmente» era o governo dos EUA que solicitava o auxílio do governo português, no caso dos Açores. Compreendendo haver «muito pouco» que os Estados Unidos «pudessem ou quisessem fazer» sobre esta situação, a diplomacia americana não deveria deixar passar esta oportunidade. Assim, qualquer iniciativa ou intenção da parte dos EUA que tentasse ajudar, mesmo que fosse apenas «apoio moral» a Portugal, iria «trazer grandes benefícios» para as relações entre os dois países, em particular no que dizia respeito à base nos Açores, cujo acordo terminava no último dia de 1956.<sup>99</sup>

No entanto, para a Embaixada dos EUA em Nova Deli, a posição do seu governo deveria ser exactamente a oposta. De acordo com o Embaixador norte-americano naquela cidade, o Departamento de Estado não deveria esquecer-se dos interesses norte-americanos na Ásia devendo, por isso, manter-se «estritamente afastado da questão».<sup>100</sup> Perante estas posições tão distintas, o Departamento de Estado decidiu não piorar as já difíceis relações com o governo da União Indiana. Assim, conscientes da delicadeza das relações com a Índia e do «perigo de uma exploração do tema colonial pelos comunistas», os Estados Unidos «tentaram ficar fora da disputa», apesar dos «laços próximos com Portugal» e da pressão que o governo de Lisboa tinha feito junto de Washington «para intervir de algum modo».<sup>101</sup>

Num primeiro momento, o Departamento de Estado seguiu as sugestões da Embaixada norte-americana em Nova Deli. A invasão de dois minúsculos enclaves portugueses, Nagar Aveli e Dadrá, por nacionalistas indianos em julho de 1954 e a conseqüente queixa do governo português por essa agressão, não fizeram o governo dos EUA tomar uma posição pública quanto a esta questão. No seguimento destes acontecimentos, o Embaixador de Portugal em Washington

99 Carta da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 23 de abril de 1954. NARA – Lot File 59D 108, Cx. 3.

100 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Nova Deli, 29 de julho de 1954. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 47.

101 Memorando para o Secretário de Estado, 30 de julho de 1954. NARA – RG 59, Lot File 59D 108, Cx 3.

chegou mesmo a insistir, numa reunião com o Subsecretário de Estado para os Assuntos Europeus, sobre a «conveniência» de se obter uma «declaração oficial» dos Estados Unidos «condenando a atitude» da União Indiana. Face a esta solicitação, o Departamento de Estado informou o governo português que seria «difícil dar satisfação» aos seus desejos, dado que Washington não estava numa «posição tão forte» como, por exemplo, o Reino Unido, para fazer um comunicado formal sobre a questão. A administração Eisenhower considerava que uma declaração oficial condenando a ocupação dos enclaves de Dadrá e Nagar Aveli era «inexequível em virtude do atual clima internacional existente na Ásia», numa altura em que os Estados Unidos tinham o «maior empenho em ganhar a simpatia de Nehru».<sup>102</sup>

Na imprensa norte-americana a invasão dos enclaves teve grande repercussão. De acordo com um editorial do *The New York Times*, seria «um grande alívio» para o mundo que Portugal e a Índia conseguissem resolver o seu diferendo sem recorrer ao «derramamento de sangue em larga escala». O editorial estava escrito de uma maneira pouco abonatória para os interesses do Estado Novo. Reforçando a ideia de que Nehru tinha sempre insistido que os protestos favoráveis à integração de Goa, Damão e Diu na União Indiana deviam recusar o uso da violência, o jornal norte-americano considerava que cabia a Portugal «evitar que a situação saísse do controlo». Em jeito de conclusão, apelava-se a que o governo português deixasse a sua tradicional «posição irredutível» de recusar o diálogo com a Índia.<sup>103</sup> No fundo, ambos os países tinham uma clara responsabilidade em evitar o derramamento de sangue, escolhendo a via das negociações para resolver a sua disputa.

Tal não era, contudo, a vontade manifesta do governo de Lisboa. A representação da tomada dos enclaves portugueses de Dadrá e Nagar-Aveli na imprensa norte-americana não deixou de merecer uma resposta pronta por parte da Embaixada portuguesa em Washington. Com o objetivo de evitar que se passasse uma ideia errada para a opinião pública norte-americana sobre a posição por-

102 Memorando para o Ministro do Ultramar, 31 de julho de 1954. *Vinte...*, Vol. II, 35-36.

103 *The New York Times*, 16 de agosto, 1954, 16.

tuguesa nesta questão, Luís Esteves Fernandes, reafirmou, em declarações à imprensa, que Portugal não se desviaria, «ainda que ligeiramente», em relação àquilo que era a sua convicção. Assim, mantinha a sua «inabalável determinação» de evitar quaisquer negociações que pudessem, «remota ou diretamente», pôr em causa a soberania portuguesa do Estado Português da Índia. Caso a Índia aceitasse esta condição *sine qua non*, não haveria razões para a existência de qualquer tensão entre Lisboa e Nova Deli.<sup>104</sup> Desta forma, tudo se mantinha inalterável, entre Portugal e a União Indiana.

A resistência portuguesa em ceder às pressões do governo da União Indiana e a atitude tomada pelos Estados Unidos após a ocupação dos enclaves de Dadrá e Nagar Aveli provocaram um forte mal-estar nas relações luso-americanas. Pela primeira vez, Portugal deparou-se com a clara reserva norte-americana em tomar uma atitude solidária, confirmando todos os receios que Oliveira Salazar tinha tido em relação à capacidade de os Estados Unidos respeitarem os interesses portugueses. A recusa de Washington em se referir publicamente à disputa luso-indiana, através de uma condenação pública dos acontecimentos, instalou um clima de frieza nas relações entre os dois aliados da NATO.<sup>105</sup>

Poucos dias depois da invasão dos enclaves, o Embaixador norte-americano em Lisboa foi chamado de urgência ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, onde foi recebido pelo ministro Paulo Cunha. Este exprimiu ao Embaixador a sua «grande amargura», afirmando estar «tremendamente desapontado» com a recusa norte-americana em tomar uma posição pública sobre a disputa de Goa. O ministro português não aceitava as razões apresentadas pela administração afirmando que, na realidade, esta posição «partia de uma política errada» em relação a todo o problema do colonialismo. Para Cunha, os EUA estavam «profundamente enganados» se pensavam que o anticolonialismo era o «antídoto» para o comunismo. Além do mais, acrescentava o ministro português, Goa não era uma

104 *The New York Times*, 18 de agosto, 1954, 28.

105 Luís Nuno Rodrigues, «Os Estados Unidos e a Questão de Goa em 1961», *Ler História*, 42 (2002): 61-90.

«colónia» e a presente situação não era uma ação destinada a «libertar um povo colonizado». Era, pelo contrário, «uma agressão imperialista da Índia».

A posição dos Estados Unidos provocava ainda mais desconforto a Portugal, visto que este país «havia consistentemente colaborado politicamente com os Estados Unidos e nunca havia pedido ajuda económica ou qualquer outro *quid pro quo*». No entanto, esperava-se alguma «cooperação política». De uma forma muito direta, Paulo Cunha fez ver ao seu interlocutor todas repercussões que a posição dos Estados Unidos implicava: o assunto «não poderia deixar de afetar gravemente» as relações luso-americanas, na NATO e nos Açores. Como mais tarde salientou o Embaixador no relato da conversa para o Departamento de Estado, o tom da conversa de Paulo Cunha comprovava que o governo português estava «sinceramente incomodado» com aquilo que considerava ser um «comportamento baixo» da parte dos EUA.<sup>106</sup> O governo de Salazar percebeu assim que a administração norte-americana punha os seus interesses com a Índia num plano superior aos desejos de um aliado.<sup>107</sup> Ficava, contudo, evidente que o governo português estava na disposição de fazer valer o seu estatuto de aliado dos Estados Unidos no Pacto do Atlântico. Para tal, não se constringia a pressionar Washington com a possibilidade da não renovação do Acordo dos Açores, dando a entender que a colaboração portuguesa na defesa do Ocidente estava ligada ao apoio dos Estados Unidos aos interesses portugueses, mesmo os extraeuropeus. As relações luso-americanas desciam ao seu ponto mais baixo desde a fundação da Aliança Atlântica em 1949.

A declaração incisiva do responsável da diplomacia portuguesa deixou o Departamento de Estado em estado de «choque».<sup>108</sup> Tornou-se evidente que as autoridades portuguesas eram «hipersensíveis» em relação à disputa luso-indiana, especialmente porque

106 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Portugal, 9 de agosto de 1954. *FRUS 1952-1954*, Vol. VI, 1744-1745.

107 Carta da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 30 de agosto de 1954. NARA – RG 59, Lot File 59D 108, Cx. 3.

108 Telegrama do secretário de Estado para a Embaixada dos Estados Unidos em Portugal, 11 de agosto de 1954. *FRUS 1952-1954*, Vol. VI, 1746.

sentiam que a administração norte-americana estava mais interessada em proteger os seus interesses na Índia do que em auxiliar um aliado da NATO.<sup>109</sup> Neste sentido, cresceu no seio do Departamento de Estado a convicção de que era necessário iniciar-se um processo que conduzisse a um desanuviamento das relações luso-americanas. Em finais de novembro de 1954, a administração Eisenhower convidou o Presidente da República português a visitar oficialmente os EUA.<sup>110</sup>

Este convite fora uma proposta do Embaixador norte-americano em Lisboa, Robert Guggenheim. Tendo em conta que os Estados Unidos estavam numa posição difícil no tocante às relações com Portugal, uma vez que «precisavam mais de Portugal do que o contrário», a visita oficial de Craveiro Lopes poderia aumentar a receptividade portuguesa aos pontos de vista norte-americanos e contribuir para desanuviar o ambiente entre os dois países. Para Guggenheim, ainda que muito dos pedidos apresentados pelos EUA a Portugal, nomeadamente o da utilização da base das Lajes, fossem em proveito de todo o Ocidente, e tendo em conta que a grande maioria dos portugueses compreendia que eram os EUA que contribuíam decisivamente para a defesa de Portugal, havia uma dificuldade em aceitar as relações luso-americanas apenas nesta «perspetiva mais geral». Como realçava o Embaixador, a perceção portuguesa da posição dos EUA era frequentemente condicionada por razões específicas que os portugueses «teimavam» em separar do cenário mais global. Esta situação potenciava o sentimento de relutância existente no governo português em seguir a liderança norte-americana no plano internacional, quer devido à tomada de «ações precipitadas», quer por causa da incapacidade dos Estados Unidos em escutar opiniões «mais sensatas».<sup>111</sup>

Contudo, o governo português não se deixou impressionar por

109 Carta da Embaixada de Portugal em Washington para o Departamento de Estado, 30 de agosto de 1954. NARA – RG 59, Lot File 59D 108, Cx. 3.

110 Memorando de conversa entre o Ministro dos Negócios Estrangeiros e o Encarregado de Negócios da Embaixada dos Estados Unidos, 31 de dezembro de 1954. AHD-MNE – RNP, A. 59, M. 232.

111 Ofício 774 da Embaixada dos EUA em Lisboa, 14 de maio de 1954. NARA – RG 59, CDF 611.53 (1950-1954).

esta iniciativa. Alegando questões de agenda, o Chefe de Estado Português recusou o convite, como forma de punição perante a «falta de compreensão» demonstrada pelos EUA perante a disputa de Goa.<sup>112</sup> Como afirmou o Ministro dos Negócios Estrangeiros português ao Encarregado de Negócios da Embaixada dos EUA em Lisboa, apesar de a visita poder mostrar a existência de «boas» relações entre os dois países, «nenhum alcance» teria quanto à disputa de Goa. A «mágoa» causada pelo facto de não ter sido possível aos EUA darem «ajuda moral» a Portugal, não poderia ser remendada com «atos protocolares (...) de uma visita oficial».<sup>113</sup> Ficava evidente que era preciso muito mais do que uma simples visita oficial para inverter esta situação. Ou os EUA indicavam publicamente a sua solidariedade para com o seu aliado ou tudo ficava na mesma.

Perante o insucesso desta tentativa de recuperar as relações luso-americanas, até meados de 1955, a posição oficial da administração norte-americana manteve-se: os Estados Unidos «não deviam fazer nada» em relação à disputa luso-indiana. Esta orientação, fortemente apoiada pelo representante norte-americano na Índia, assentava na premissa de que, caso adotassem uma atitude remotamente favorável a Portugal, os Estados Unidos assistiriam a uma «reação adversa na Índia e em qualquer outro território entre Casablanca e Tóquio».<sup>114</sup>

O receio do Embaixador dos Estados Unidos em Nova Deli era uma consequência direta dos desenvolvimentos ocorridos em Bandung em abril de 1955. Nesta cidade indonésia deu-se a primeira conferência das nações afro-asiáticas, de onde surgiu o movimento dos não-alinhados. Fortemente influenciado pelas ideias de Jawaharlal Nehru, a Conferência de Bandung representou um grande desafio para a administração norte-americana, na medida em que levantou o problema da ambiguidade dos Estados Unidos em rela-

112 Luís Esteves Fernandes, *De Pequim a Washington: Memórias de um Diplomata Português* (Lisboa: Edições Prefácio, 2007), 145.

113 Memorando de conversa entre o Ministro dos Negócios Estrangeiros e o Encarregado de Negócios da Embaixada dos Estados Unidos, 31 de dezembro de 1954. AHD-MNE – RNP, A. 59, M. 232.

114 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Nova Deli, 8 de novembro de 1954. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 47.



ção à questão colonial e ao Terceiro Mundo. A desconfiança de Eisenhower e de Foster Dulles perante a emergência deste movimento era agravada pela necessidade de equilibrar os interesses norte-americanos com os objetivos dos seus aliados europeus em perpetuarem a sua presença colonial. Por outro lado, este objetivo deveria ser alcançado sem que se desse uma aproximação dos neutralistas à União Soviética.<sup>115</sup>

A disputa entre Portugal e a União Indiana pela manutenção do Estado Português da Índia, a par da emergência do movimento dos Não-Alinhados, foi responsável pelo período mais negro das relações luso-americanas desde a fundação da Aliança Atlântica. Mesmo a reação inopinada da embaixada norte-americana em Lisboa, consubstanciada no convite para a visita de Craveiro Lopes aos Estados Unidos, não foi capaz de remediar a óbvia tensão existente entre Lisboa e Washington. O governo português dava então a entender que seriam precisos outros recursos para inverter a situação.

#### DO ÍNDICO AO ATLÂNTICO: A DISPUTA LUSO-INDIANA E A RENOVAÇÃO DO ACORDO DOS AÇORES

Ao mesmo tempo que esta crise se desenrolava, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos estudava a possibilidade de expansão das instalações concedidas à força aérea americana na base das Lajes, já que o Acordo de 1951 se aproximava do fim.<sup>116</sup> Os planos norte-americanos implicavam um considerável aumento de pessoal militar assim como a extensão do prazo da permanência norte-americana por mais cinco anos. Recordemo-nos que, desde o final da II Guerra Mundial, os Açores tinham uma «importância vital para a defesa periférica dos Estados Unidos, como um ponto de trânsito em

115 Jason Parker, «Small victory, missed chance: The Eisenhower administration, the Bandung Conference, and the turning of the Cold War» em *The Eisenhower Administration, the Third World, and the Globalization of the Cold War*, Kathryn C. Statler e Andrew I. Johns, ed. (Nova Iorque: Rowman&Littlefield Publishers, 2006), 151-174.

116 Sobre estas negociações ver Alexandre, *Contra o Vento...*, 611-617.

quaisquer ações defensivas ou ofensivas» daquele país. Assim, para o Departamento de Defesa era óbvio que a diplomacia norte-americana deveria ter isto em consideração quando delineasse a política para com Portugal relativamente a Goa.<sup>117</sup>

Perante as pressões cada vez maiores do Departamento de Defesa para o rápido início das negociações para a renovação do Acordo dos Açores, a grande preocupação da Embaixada em Lisboa na preparação destas negociações prendia-se com a «atmosfera» bilateral que envolvia as relações luso-americanas. Para além do ressentimento português pela atitude de Washington em relação à invasão dos enclaves de Dadrá e Nagar-Aveli, em janeiro de 1954 existiam também diferendos sobre fornecimento de material militar. Na verdade, era preciso ter em atenção que as questões militares e económicas em torno da constituição da Força Aérea portuguesa, em especial a obtenção, por parte de Portugal, de uma maior quantidade de aviões a jato, estavam a manchar a boa cooperação neste campo. Se, por um lado, era verdade que mais valia iniciar as conversações «antes que qualquer situação desagradável» acontecesse em Goa ou em relação à cooperação militar, os Estados Unidos não se podiam esquecer que abrir as negociações, um ou dois anos antes do fim do acordo, poderia dificultar os seus objetivos. Assim, a Embaixada acreditava ser preferível esperar até ao «mais perto possível da data de término do acordo» para levantar a questão dos Açores junto do governo de Lisboa.<sup>118</sup>

Já no que dizia respeito ao método de aproximação às autoridades portuguesas, a Embaixada considerava que a renovação do acordo não «deveria ser feita com base num acordo completamente novo, em que se inseriria um grande número de novos elementos e pedidos». Era preferível pensar em termos de «uma simples troca de notas», apenas para confirmar a continuação do acordo-base por um determinado período, acrescentando os novos pedidos através de anexos a esse acordo base. A tática norte-americana deveria pas-

117 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 2 de novembro de 1954. *FRUS 1952-1954*, Vol. VI, Parte 2, 1749-1750.

118 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 19 de janeiro de 1954. *FRUS 1952-1954*, Vol. VI, Parte 2, 1738-1740.

sar por uma abordagem ao Ministro da Defesa, coronel Santos Costa, visto como a principal fonte de «assistência» dos EUA, durante as últimas negociações. Mas tal apenas teria sucesso se o interesse do ministro português em ver aumentada as suas esquadras de aviões a jato fosse respondido. Assim, a Embaixada alertava os Departamentos de Defesa e de Estado para o facto de que, muito provavelmente, a questão dos Açores seria transformada numa situação de *quid pro quo*, onde a cooperação militar e a questão da Índia portuguesa estariam envolvidas. Perante isto, os Açores «teriam certamente um preço mais elevado». Assim, a Embaixada julgava que os Estados Unidos, antes de entrarem nas negociações, deviam separar «o *quid* e o *quo*», definindo à partida o que estariam dispostos a conceder a Portugal antes de tentar obter o que quer que fosse. Resumidamente, era fundamental «determinar até onde iremos com base nas nossas necessidades».<sup>119</sup>

Tudo ficou adiado até ao princípio de novembro de 1954. Por esta altura, estavam já definidas quais as novas necessidades das Forças Armadas norte-americanas nos Açores. De acordo com o *Joint Chiefs of Staff*, os Açores eram cada vez mais importantes para os Estados Unidos, sendo que se mantinha a necessidade de utilizar uma base aérea nas ilhas em tempo de paz. Não nos podemos esquecer que, ao longo deste ano, a Aliança Atlântica tinha adotado um novo conceito de defesa, o MC-48, que substituiu o MTDP. Com a chegada de Eisenhower à presidência, em 1953, os Estados Unidos tinham redefinido a sua política de segurança nacional, apostando no poder nuclear como complemento para as ações militares convencionais em caso de ataque da União Soviética. A chamada política de *New Look* acabou por ser transportada para a NATO através da aprovação do referido documento de planeamento da Aliança. Após negociações com os aliados, os EUA conseguiram autorização para a instalação de armas nucleares táticas na Europa, dando em contrapartida a autorização para que os organismos de planeamento regional da NATO tivessem uma palavra na sua utilização. Tendo em atenção esta perspetiva, os Açores continuariam

119 Idem.

sempre a ser importantes para a manutenção das linhas de comunicação transatlânticas em caso de guerra, bem como para o apoio aos bombardeamentos táticos. Para além disso, o desenvolvimento das capacidades soviéticas em termos de ataque nuclear estratégico, assim como o desenvolvimento da esquadra oceânica da URSS, reforçavam a importância do arquipélago para a estratégia dos Estados Unidos e da Aliança Atlântica no que dizia respeito à luta antissubmarina.<sup>120</sup>

Neste sentido, o Departamento de Defesa pretendia que o governo português permitisse a presença de um máximo de 5800 militares na base das Lajes, ao contrário dos 1200 permitidos até então; o estacionamento na base de três esquadrões de interceção; a garantia de que o sistema de alerta e salvamento estivesse disponível 24 horas por dia, necessitando para isso, de controladores aéreos com domínio da língua inglesa; concessão de aviões C-54 para a equipa de busca e salvamento. Compreendendo os problemas que estes pedidos podiam causar, o Departamento de Defesa reconhecia que a defesa local dos Açores era «responsabilidade portuguesa» e que, por essa razão, estava disposto a instalar um esquadrão de combate de um modo permanente, até que Portugal pudesse desenvolver a sua capacidade militar naquela região. Para o Departamento de Defesa, a melhor forma de obter estas facilidades era reforçar o acordo assinado em 1951. Na verdade, aquele instrumento era «mais do que suficiente» para o cumprimento das suas novas necessidades militares, já que a experiência tinha demonstrado que permitia um relacionamento «muito satisfatório» entre as autoridades americanas e portuguesas. Por causa disto e tendo em mente que esse acordo só tinha sido alcançado depois de «longas e aborrecidas» negociações, o Departamento de Defesa considerava que era preferível «alargar» o Acordo de 1951, em vez de «tentar renegociá-lo totalmente».

120 Trachtenberg, *A Constructed ...*; Robert Bowie e Richard H. Immerman, *Waging Peace. How Eisenhower shaped an enduring Cold War Strategy* (Oxford: Oxford University Press, 1998); Saki Dockrill, *Eisenhower's New-look National Security Policy, 1953-61* (Nova Iorque: St. Martin's Press, 1996).

Em relação aos prazos, os norte-americanos insistiam numa ambição antiga. Considerando os importantes investimentos feitos pelos EUA nas Lajes, era desejável que fosse feita uma nova tentativa para alargar o período de validade do acordo até 1969, ano em que expiraria o Pacto do Atlântico. Quanto à questão das compensações que Portugal poderia exigir face a estes novos pedidos norte-americanos – o problema do *quid pro quo* – estava já esclarecida. Uma vez que os portugueses não tinham «demonstrado a capacidade de utilizar eficientemente» mais do que as duas esquadras de aviões caça disponíveis desde 1954, não seriam prometidos quaisquer aviões adicionais no âmbito da cooperação militar luso-americana, «nem mesmo como *quid pro quo* de facilidades adicionais nos Açores».<sup>121</sup>

A reação do Departamento de Estado norte-americano a este posicionamento do Pentágono foi clara e pragmática. Adivinhavam-se negociações muito «delicadas» devido a três razões: em primeiro lugar, os novos requisitos militares do Departamento da Defesa «eram substanciais»; em segundo lugar, do lado português sentia-se que os Estados Unidos não tinham «dado apoio suficiente na recente disputa territorial entre Portugal e a União Indiana»; finalmente, «quase de certeza», os portugueses iriam «relacionar a concessão das facilidades com a obtenção dos esquadrões de aviões a jato». Por estas razões, o Departamento de Estado defendia que as negociações deveriam ser preparadas «cuidadosamente». Adicionalmente, acreditava-se, uma vez mais, que Santos Costa seria uma personagem-chave nas negociações com Portugal sobre os Açores e «qualquer impressão favorável dos EUA que ele pudesse ganhar» no imediato, seria uma vantagem indiscutível quando comesçassem as negociações.<sup>122</sup>

Tendo em conta estas considerações, a Embaixada dos EUA em Lisboa julgava ser precipitado iniciar negociações com Portugal antes de meados de 1955. Isso iria apenas provocar um aumento das reticências portuguesas, em particular no que dizia respeito a um

121 Ofício do Departamento de Defesa para o Departamento de Estado, 2 de novembro de 1954. FRUS 1952-1954, Vol. VI, Parte 2, 1753-1755; Telo, *Portugal...*, 273-275.

122 Ofício do Departamento de Estado para o Departamento de Defesa, 8 de dezembro de 1954. FRUS 1952-1954, Vol. VI, Parte 2, 1755-1757.

pedido americano para a permanência a longo prazo das forças americanas nas Lajes. Segundo o Embaixador americano, assim que o governo português percebesse que as condicionantes internacionais da Guerra Fria, que tinham guiado o acordo em vigor, se mantinham, iria aceitar sem grandes problemas a renovação do acordado. Por outro lado, em finais de 1954, os portugueses «ainda tinham a questão de Goa muito presente», pelo que era recomendado que se desse «um amplo intervalo de tempo para que esta questão assentasse».<sup>123</sup>

Compreendendo que as relações entre Portugal e os EUA estavam a degradar-se e avaliando as possíveis consequências negativas desse facto, o Departamento de Estado encetou esforços com o objetivo de «fazer o que fosse possível» para corrigir esta situação. Numa reunião entre os Departamentos de Estado e de Defesa, em janeiro de 1955, responsáveis de ambos os ramos procuraram clarificar as ideias em relação à renegociação. Dessa reunião, ficou a percepção óbvia de que estes dois departamentos da administração norte-americana tinham dificuldades em estar de acordo sobre os verdadeiros motivos da posição de Portugal em relação aos EUA. Se, por um lado, o Departamento da Defesa julgava que tudo o que dizia respeito aos Açores «se resumia à troca de *hardware*», o Departamento de Estado, por seu lado, ainda julgava ser possível renegociar o Acordo dos Açores «num nível puramente técnico-militar». Dessa reunião, o único consenso foi reunido em torno de um objetivo fundamental: em face das acuais relações entre Portugal e os EUA por causa da disputa de Goa, «seria desejável que se evitasse, neste momento, quaisquer negociações de monta, ao nível político, com Portugal».<sup>124</sup>

De acordo com o Embaixador dos EUA em Lisboa, o governo português revelava um forte «aspeto emocional» em relação a esta questão, que ninguém parecia «controlar». Para os portugueses, a neutralidade não se admitia neste assunto e por isso, os diplomatas

123 Telegrama da Embaixada dos EUA em Lisboa para o Departamento de Estado, 1 de outubro de 1954. *FRUS 1952-1954*, Vol. VI, Parte 2, 1749.

124 Relato de Conversa, 13 de janeiro de 1955. *FRUS 1955-1957*, Vol. XXVII, 439.

norte-americanos em Lisboa aconselhavam o Departamento de Estado a parar de tentar conquistar o apoio de Nehru para as questões da Guerra Fria e a prestar «atenção total às pequenas e viris nações do Ocidente».<sup>125</sup> Nesse sentido, a administração norte-americana deveria fazer uma aproximação direta ao governo de Lisboa apenas no final do ano de 1955, para se reabrirem as negociações. Até lá, havia que se trabalhar procurando criar a «um clima mais favorável» nas relações com Portugal.<sup>126</sup>

Numa tentativa expedita para cumprir estes objetivos, os Estados Unidos anuíram em marcar uma reunião entre Paulo Cunha e o Secretário de Estado Foster Dulles, por ocasião do Conselho do Atlântico Norte, em Paris, em maio de 1955. Neste encontro, Cunha reafirmou a importância que Goa tinha para Portugal, realçando a ligação de séculos que unia esta «província ultramarina» à metrópole portuguesa e aproveitando para atacar a «teórica posição de pacifismo e neutralismo» do governo indiano, que muitas das vezes mascarava a agressividade deste país. Era por esses motivos que o envolvimento dos Estados Unidos nesta situação «era extremamente importante para Portugal». Reconhecendo os esforços discretos de Washington na tentativa de apelar à prudência e contenção, apelava, uma vez mais, a uma mudança para uma posição de firmeza norte-americana em relação às atitudes da União Indiana. Dulles procurou fazer ver a Cunha que as posições portuguesa e norte-americana não estavam em conflito nesta situação: ambos defendiam uma resolução pacífica da questão. O problema era saber se a intervenção norte-americana era mais eficaz sendo feita em público ou em privado.<sup>127</sup> Apesar de não ser perentório quanto ao momento em que poderia avançar, Foster Dulles procurou descansar o seu homólogo, assegurando que a possibilidade de uma declaração pública sobre este caso seria estudada com cuidado. Dulles assegurou que estava «pessoalmente ciente» do problema de Goa e

125 Carta da Embaixada de Portugal nos Estados Unidos, 24 de setembro de 1954. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 47.

126 Relato de Conversa, 13 de janeiro de 1955. *FRUS 1955-1957*, Vol. XXVII, 439.

127 Telegrama da Delegação norte-americana no Conselho do Atlântico Norte, 11 de maio de 1955. *FRUS 1955-1957*, vol. XXVII, 442-443.

que, se a crise piorasse, estava disposto a tomar uma posição.<sup>128</sup>

Tratava-se, por conseguinte, de um primeiro sinal de mudança dos Estados Unidos em relação à disputa luso-indiana, em que os norte-americanos, pela primeira vez, aceitaram a possibilidade de se pronunciarem publicamente acerca deste assunto. Depois desta postura de abertura da parte do governo americano, a Embaixada em Lisboa considerava que se aproximava o momento certo para se iniciarem os contactos tendo em vista à renegociação do Acordo dos Açores. Nesta altura, na realidade, parecia que a questão de Goa já não ameaçava potencialmente as conversações, uma vez que o encontro tinha provocado uma reação muito positiva da parte do governo português. No entanto, o Embaixador considerava que, se durante o verão houvesse oportunidade para que uma declaração pública sobre a questão de Goa, «tanto melhor».<sup>129</sup> Tendo isto em consideração, a administração Eisenhower equacionou, pela primeira vez, tomar uma posição pública sobre a questão. Ao longo do verão de 1955, a situação no terreno piorou com novas marchas de *satyagraha*, que foram fortemente reprimidas pelas autoridades portuguesas.<sup>130</sup> Estavam criadas as condições para uma tomada de posição norte-americana, mesmo que Dulles considerasse que os EUA não deviam assumir uma atitude que fosse «desagradável para com a Índia apenas para receber algumas vantagens de Portugal».<sup>131</sup>

Durante uma conferência de imprensa a 2 de agosto de 1955, Dulles pronunciou-se, pela primeira vez, sobre a disputa luso-indiana, afirmando que os EUA estavam muito preocupados com a questão e desejavam que ambos os governos fossem capazes de resolver a querela internacional por «meios pacíficos».<sup>132</sup> Num primeiro momento, esta declaração dos Estados Unidos conduziu ao

128 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Portugal, 11 de maio de 1955. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 48.

129 Despacho da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 1 de julho de 1955. NARA – RG84, US Legation – Lisbon, Cx. 2.

130 P. D. Gaitonde, *The Liberation of Goa: A Participant's view of History* (Londres: Hurst&Co, 1987).

131 Telegrama para a Embaixada dos Estados Unidos em Nova Deli, 27 de julho de 1955. NARA – Lot File 59D 108, Cx. 5.

132 Telegrama do Departamento de Estado, 2 de agosto de 1955. AHD-MNE – PAA, M. 662.



atenuar da disputa entre Portugal e a União Indiana. Nehru foi obrigado a afirmar publicamente que o seu país não «aprovava a violência» e que, por essa razão, «não considerava» como hipótese o envio das Forças Armadas indianas para tomar Goa.<sup>133</sup> O governo português não ficou completamente satisfeito com a tomada de posição da administração Eisenhower. Para Salazar, a forma como Foster Dulles colocou a questão retirou-lhe a força necessária, permitindo que fosse possível fazer-se «interpretações inconvenientes» das suas palavras. Para o Presidente do Conselho português, a declaração sublinhou que a União Indiana tinha tido sempre uma atitude pacífica e que, ao contrário, Portugal não demonstrara as suas intenções «não-violentas». Desta forma, esta declaração podia ser considerada «favorável» à política de Nehru. Ainda que esta nota «pessimista» não diminuísse o reconhecimento português perante as «excelentes intenções» de Dulles, Salazar considerava que uma posição mais vigorosa dos Estados Unidos era ainda necessária para clarificar a questão.<sup>134</sup>

Ao mesmo tempo que se davam estes desenvolvimentos, o comandante da base americana nas Lajes, coronel Smith, entrou em contacto com o Ministro da Defesa Nacional, Santos Costa, a quem apresentou os pedidos americanos, nomeadamente a necessidade de novas obras de melhoramentos nas instalações militares e o reforço do contingente norte-americano estacionado nos Açores. O oficial norte-americano começou por inserir a questão dos Açores no contexto mais vasto da Guerra Fria. Apesar do desanuiamento verificado nos anos que se seguiram à morte de Stalin, o comandante das Lajes realçava que a União Soviética continuava a ser uma ameaça aos «povos livres do mundo». Sendo que o Ocidente ainda vivia numa época de alerta constante, era preciso ter em atenção que os melhoramentos tecnológicos levados a cabo pela União Soviética obrigavam à contínua preparação da base das Lajes, no âmbito da sua função vital para a segurança do Ocidente. Para este fim, era

133 *The New York Times*, 17 de agosto, 1955, 4.

134 Nota Pessoal do Presidente do Conselho, 8 de agosto de 1955. AHD-MNE – PAA, M. 662.

«necessário e indispensável» aumentar o número de pessoal a operar no arquipélago dos Açores, bem como a instalação de um conjunto de equipamentos de radar e vigilância de forma a diminuir «a diferença entre a vitória e a derrota» do Ocidente.<sup>135</sup>

O contacto feito diretamente com o Ministro da Defesa Nacional por parte dos responsáveis militares norte-americanos fazia parte da estratégia da administração Eisenhower que procurava evitar o máximo possível um envolvimento quer do ministro Paulo Cunha, quer do Presidente de Conselho Oliveira Salazar, nas negociações. Procurava tratar, em primeiro lugar, das questões técnicas «que se inseriam claramente no âmbito alargado do acordo em vigor», retardando ao máximo os contactos políticos, evitando a contaminação dos assuntos “Atlânticos” pelos problemas no “Índico”.<sup>136</sup> A resposta de Santos Costa não foi completamente satisfatória para os interesses norte-americanos. Apesar de se mostrar bastante cooperante, o ministro português não poderia «resolver um assunto desta magnitude sem a autorização» do Presidente de Conselho. Não obstante, Santos Costa tentou resolver alguns aspetos particulares dos pedidos americanos. Em relação à questão do aumento de pessoal norte-americano nos Açores, Santos Costa disse que os EUA «poderiam ter que se contentar» com um acordo escrito que estabelecesse menos que o desejado, mas que, «na prática», os requisitos «seriam satisfeitos». Já em relação à questão da defesa militar da base, Santos Costa afirmou que a defesa da zona dos Açores era de facto uma «responsabilidade portuguesa», mas reconheceu abertamente que compreendia ser necessário «que os EUA estacionassem aviões de combate nos Açores».<sup>137</sup>

Porém, faltava a dimensão política, ou seja, negociar com o Ministro dos Negócios Estrangeiros português, Paulo Cunha, e, acima de tudo, com o Presidente do Conselho, Oliveira Salazar. Pela extensão do pedido norte-americano, a iniciativa do coman-

135 Carta do Comandante Americano da Base das Lajes para o Ministro da Defesa Português, 01 de setembro de 1955. ADN – Fundo do Secretariado-Geral de Defesa Nacional, Cx. 7089.2.

136 Despacho da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa de 1 de julho de 1955. NARA – RG84, US Legation – Lisbon, Cx. 2.

137 Telegrama da Embaixada dos EUA em Lisboa de 1 de setembro de 1955. *FRUS 1955-1957*, vol. XXVII, 444-445.

dante das Lajes não poderia deixar de chegar ao conhecimento do Presidente do Conselho. A 16 de novembro de 1955, Santos Costa reuniu-se com Salazar para analisar a questão. Na opinião do Presidente do Conselho, este pedido «apresentava aspetos da maior delicadeza e gravidade», sendo que, por isso, era «necessário refletir cuidadosamente» para evitar que «as negociações militares fizessem o governo português perder de vista as linhas políticas» que envolviam toda a questão.<sup>138</sup>

Numa primeira análise, Salazar concluía que falhara a estratégia portuguesa de evitar o prolongamento da presença norte-americana nos Açores, desenvolvida em vésperas do Acordo de 1951. Como vimos anteriormente, Portugal tinha pressionado os EUA para inserir no acordo anterior a prerrogativa de que seria formado pessoal português para, a médio prazo, assumir a operação da base. Em finais de 1955, era evidente que essa premissa não tinha sido cumprida. Paralelamente, o desenvolvimento da situação internacional não iria permitir que, com o fim do acordo, Portugal pudesse simplesmente solicitar o encerramento da base. Desta forma, era necessário avançar-se para novas negociações políticas com o governo norte-americano, de modo a redefinir os termos do acordo e para que Portugal pudesse apresentar as suas pretensões «de ordem política ou económica em compensação dos sacrifícios» feitos nos Açores. Ora, já se sabia que o Presidente do Conselho era da opinião que as compensações de natureza económica tinham «muito menos valor que as consequências políticas» que resultavam da presença norte-americana neste arquipélago.<sup>139</sup> Por conseguinte, era preciso reenquadrar toda a dimensão política que estava por detrás do entendimento luso-americano.

Perante os novos pedidos norte-americanos, a única forma de Portugal não perder a face e aceitar a continuação da presença dos EUA nos Açores passava pelo reconhecimento «do melindre e da insegurança da situação internacional», sendo fundamental evitar

138 Despacho do Presidente do Conselho, 23 de novembro de 1955. ADN – Fundo do Secretariado-Geral de Defesa Nacional, Cx. 7089.2.

139 Apontamento pessoal de Oliveira Salazar sobre o Acordo dos Açores, 24 de novembro de 1955. ADN – Fundo do Secretariado-Geral de Defesa Nacional, Cx. 7089.2.

que fosse a «incapacidade técnica portuguesa» para assumir o funcionamento da base a razão pela qual se estava a proceder a uma extensão do acordo. No fundo, concluía Salazar, «só as razões políticas é que têm, ao mesmo tempo, o carácter de irremediáveis e de temporárias que nos convém para aceder alterar um prazo ou prorrogá-lo». Nessa renegociação deveria manter-se a ligação estreita do novo acordo «aos fins do Pacto» de forma a evitar que os EUA tivessem a tentação de utilizar os Açores para os «seus interesses imperialistas», impossíveis de se «conterem dentro de prazos limitados e curtos».<sup>140</sup>

O Presidente do Conselho foi, porém, mais longe nas suas reflexões. A manutenção da relação bilateral com os Estados Unidos nestes moldes, que se estendia já há onze anos, e tendo em conta a «secundarização da Inglaterra no mundo e, designadamente, no Atlântico» faria subentender que pudesse «ser reputado necessário para a defesa dos interesses portugueses» avançar-se para um «entendimento, senão aliança», com este país. No fundo, tratava-se de «encarar uma modificação ou extensão» da política externa portuguesa tendo por objetivo assegurar a sobrevivência internacional do regime. Estas deveriam ser «possibilidades» totalmente fora da cogitação, uma vez que o alargamento ou substituição da aliança com a Inglaterra e do Pacto do Atlântico para uma aproximação direta e bilateral com os Estados Unidos não assegurava a defesa dos interesses portugueses. Era convicção de Oliveira Salazar que aos norte-americanos interessavam as ilhas atlânticas portuguesas e, do ponto de vista económico, as colónias africanas. Já as posições portuguesas na Ásia eram consideradas por Washington «perdidas e sem valor para o Ocidente». Quanto à questão da dualidade ou unidade peninsular, outro dos pontos basilares da política externa portuguesa, Oliveira Salazar reconhecia desconhecer qual a posição dos Estados Unidos. Mas presumia-se que, «sem experiência da Europa», sem conhecerem «as suas competições e lutas (...) não sintam o caso da independência portuguesa como nós e a Inglaterra». Finalmente, eram anticolonialistas convictos, «ao menos em relação às colónias

140 Idem.

alheias». Desta forma, era fundamental Portugal não perder de vista os seus próprios interesses.<sup>141</sup>

Partindo do pressuposto que se desconhecia, ainda, a possibilidade de evolução das «ideias de união, unidade, integração, federação europeia» e, sobretudo, se dentro dessas «fórmulas caberá a existência de Portugal», o império continuava a desempenhar um papel de «valor e significado» para a manutenção da sua independência no sistema internacional e, particularmente, perante a Espanha. Deste modo, o «único compromisso formal que ao país interessaria que os Estados Unidos tomassem» era o «respeito» e a «garantia e defesa do Ultramar português». O problema era que tal desejo se afigurava «estar além das possibilidades de qualquer governo americano no momento atual». Além do mais, refletia o Presidente do Conselho, a aproximação deliberada aos EUA obrigava a que o país se dispusesse «espiritualmente» para uma ordem diferente de relações que tinha mantido com a Inglaterra desde há séculos. Isto porque o «exclusivismo americano, a falta de experiência com que ascenderam ao primeiro plano da política mundial, a sua própria superioridade nas coisas materiais» levava a que Washington desse «um sentido bem diferente ao uso de facilidades» que lhes estavam a ser concedidas. Deste modo, a defesa do interesse português, enquanto «não for possível esclarecer muitas das incógnitas apontadas», aconselhava a que Portugal seguisse as «linhas mestras do acordo vigente», assinado em 1951.<sup>142</sup>

Em finais de novembro de 1955, ficaram definidas as bases das relações luso-americanas relativamente à utilização dos Açores, até ao fim do salazarismo. Tornava-se evidente que o Presidente do Conselho havia conduzido o relacionamento bilateral de forma a garantir que a utilização das facilidades na ilha Terceira serviria de vantagem negocial de Lisboa junto de Washington. As relações de Portugal com os Estados Unidos estavam condicionadas pela necessidade constante que os norte-americanos tinham em renegociar a sua presença no arquipélago atlântico português. Dada a incerteza

141 Idem.

142 Idem.

do sistema internacional e, em particular, devido à incapacidade dos Estados Unidos em se comprometerem com a salvaguarda do império colonial português, essa necessidade servia para sinalizar a Washington a indispensabilidade em alimentar as relações com Portugal, envidando esforços para proteger a política colonial do Estado Novo. Esta estratégia, usada pela primeira vez nestas negociações, atingiu o seu momento mais marcante durante a administração Kennedy, até que deixou de fazer sentido a partir de 1971, quando o marcelismo alterou as bases políticas que sustentavam o novo Acordo dos Açores.<sup>143</sup> Assim, o governo português escolhia o caminho da tensão permanente com os Estados Unidos, pelo menos no que dizia respeito ao relacionamento bilateral.

Definidos os princípios que estavam por detrás das negociações que se avizinhavam, o Ministro dos Negócios Estrangeiros português deslocou-se a Washington para novo encontro com John Foster Dulles, a fim de discutirem o estado das relações luso-americanas, com especial destaque para a questão na Índia Portuguesa e para a renegociação dos Açores. Esta visita oficial foi uma oportunidade única de cruzar aquilo que eram as duas questões centrais em finais de 1955. Durante cinco dias, Paulo Cunha teve ocasião de explicar a Dulles a «posição que Goa ocupava no coração dos portugueses». Ao mesmo tempo, o ministro português alertou o seu homólogo para a tentativa de aproveitamento feita pelos dirigentes soviéticos em relação à questão de Goa.<sup>144</sup> Segundo Cunha, a URSS estava a aproximar-se dos asiáticos para expulsar os ocidentais daquele continente, usando para isso a questão do anticolonialismo. Ora, como acrescentava o ministro português, Goa não era um caso de colonialismo, uma vez que naquele território não havia a «subjugação de povos que desejavam ser livres». A questão de Goa apenas «envol-

143 Sobre as relações luso-americanas durante a administração Kennedy ver Luís Nuno Rodrigues, *Salazar e Kennedy: a crise de uma aliança. As relações luso-americanas entre 1961 e 1963* (Lisboa: Editorial Notícias, 2002); José Calvet Magalhães e Álvaro Vasconcelos, *Portugal, paradoxo atlântico: diagnóstico das relações luso-americanas* (Lisboa: Fim de Século, 1993).

144 Durante a sua visita, os líderes soviéticos declararam que não havia nenhuma «justificação para a manutenção da colónia portuguesa de Goa dentro do território da União Indiana». Por essa razão, Khrushchev assegurou que «a solidariedade do povo soviético estaria sempre do lado daqueles que lutavam contra o colonialismo». Stocker, *Xeque-Mate*, 121.

via o desejo de um poder soberano em anexar os territórios de outro». <sup>145</sup> Nem a sugestão de Dulles para que o Portugal organizasse um plebiscito em Goa, procurando aproveitar o impacto positivo que tal medida teria na opinião pública internacional, mereceu a aceitação do governo português. De acordo com Cunha, um plebiscito era «politicamente impossível» porque a Constituição portuguesa não permitia a «alienação» do território português. Além do mais, era uma situação tão descabida como os Estados Unidos «convocarem um plebiscito no Alasca, Massachusetts ou Florida para decidirem se cidadãos americanos querem permanecer americanos». <sup>146</sup>

Para além da questão de Goa, Dulles e Cunha tiveram também oportunidade de discutir a eventual renegociação do Acordo dos Açores. Compreendendo a importância desta renegociação para os Estados Unidos, Cunha foi irredutível, recusando terminantemente que, tal como os EUA desejavam, a renegociação do Acordo de 1951 se desse de forma tácita. Assim, o ministro português considerava que o pedido americano, ao incluir um aumento considerável de forças em território português, levantava «sérias questões políticas». Os Estados Unidos deviam estar conscientes de que os portugueses eram muito «sensíveis em relação à sua soberania e, por isso, não eram favoráveis à presença de tropas estrangeiras no seu território». Dulles procurou sensibilizar o seu homólogo, ainda que sem sucesso, para a importância da NATO manter uma «forte posição defensiva» naquelas ilhas, de forma a desencorajar qualquer intuito soviético. Para Paulo Cunha, estava fora de questão que Portugal não cumprisse o seu papel na defesa do Ocidente, garantindo o acesso às «facilidades nos Açores aos Estados Unidos em tempo de guerra». Porém, sem futuras negociações políticas, os EUA não podiam apagar a promessa que haviam feito em 1951 de que a manutenção do serviço da base era da responsabilidade de Portugal, sendo que para tal, as Forças Armadas portuguesas deviam ter sido

145 Memorando de conversa, 30 de novembro de 1955. *FRUS 1955-1957*, Vol. XXVII, 445-451.

146 *Idem*.

formadas pelos Estados Unidos. Em suma, devia ficar claro que o pessoal norte-americano «não era para continuar estacionado nos Açores por tempo indefinido».<sup>147</sup>

No final da visita de Paulo Cunha aos Estados Unidos, e face à pressão de Portugal, ambos os governos combinaram fazer uma declaração pública sobre o estado das relações luso-americanas, com particular atenção para os problemas que Portugal enfrentava na Ásia. Assim, de acordo com este comunicado, Portugal e os Estados Unidos reprovavam «algumas declarações atribuídas aos governantes soviéticos», incluindo «referências às políticas das potências ocidentais no Extremo Oriente e afirmações relativas às províncias portuguesas na Ásia». Ambos os governos «reconheceram que tais declarações não são uma contribuição para a causa da paz» contribuindo, isso sim, para «criar ódios entre o Oriente e o Ocidente e a criar dissídios entre povos que bem deveriam entender-se e ter relações amigáveis, para bem da paz e da prosperidade comum».<sup>148</sup>

É inequívoco que o regime português deu grande «importância e significado» a esta tomada de posição pública conjunta com os Estados Unidos. O governo enviou de imediato uma missiva a todas as missões diplomáticas portuguesas no estrangeiro, destacando o modo como os Estados Unidos haviam aceitado publicamente a «tese portuguesa» acerca interdependência do Ocidente e dos territórios ultramarinos, em particular em África. Na verdade, correspondia a uma «defesa» da atual estrutura dos territórios ultramarinos controlados por Portugal, ou, pelo menos, demonstrava um «princípio de apreciação favorável» em relação à presença portuguesa na Ásia e em África. Ao mesmo tempo, era explícita a posição tomada pelos Estados Unidos no «sentido de censurar os esforços tendentes a incitar a saída dos portugueses de Goa», mas também dos outros territórios no Extremo Oriente, entre os quais Macau. Este apoio declarado acontecia num momento extremamente importante para a política externa portuguesa, uma vez que Portugal tinha acabado de aderir à Organização das Nações Unidas, na qual se antecipavam

147 Idem.

148 «Comunicado Cunha-Dulles», 2 de dezembro de 1955. *Vinte...*, Vol. III, 51.



árduas batalhas na defesa da política colonial portuguesa. Saía reforçada a ideia de que Portugal dispunha de «Províncias Ultramarinas» e não colónias, numa qualificação «conscientemente» feita por Dulles. Por último, o comunicado, ao reconhecer que Portugal e os Estados Unidos discutiram matérias de «defesa dentro do quadro da NATO», dava a Portugal uma vitória no sentido de acentuar a importância que a questão dos Açores tinha não só para a defesa norte-americana, como também para a sobrevivência de todo o Ocidente. A discussão dos assuntos referentes à Aliança Atlântica projetava a questão das facilidades nas Lajes para além de uma mera questão bilateral entre Portugal e os Estados Unidos.<sup>149</sup> Neste sentido, a declaração foi considerada um claro sucesso para os objetivos portugueses, reforçando-os e colocando Portugal no patamar das potências ocidentais com quem os EUA discutiam os assuntos internacionais.

Alguns dias depois, durante uma conferência de imprensa, John Foster Dulles reafirmou a posição do seu governo. Questionado sobre se a administração Eisenhower considerava Goa como uma «Província» portuguesa, Dulles foi inequívoco: «Segundo sei, todo o mundo a considera uma ‘Província portuguesa’. É portuguesa há cerca de 400 anos». Para o Secretário de Estado, o principal ponto que interessava na questão de Goa era que se encontrasse uma «solução pacífica para o problema». Era óbvio que estas várias porções de território eram «governadas por Portugal, sendo, segundo a sua lei ‘Províncias’», com direitos constitucionais e cujos habitantes tinham «todos os direitos dos cidadãos portugueses». Dulles concluía que «não havia nenhuma controvérsia particular em relação à situação legal dessas áreas sobre administração portuguesa».<sup>150</sup> Explicitamente, Foster Dulles acabava por reforçar um dos principais argumentos do governo de Lisboa acerca da sua relação com os territórios coloniais.

Esta pressão pública levou o governo da União Indiana a desen-

149 Ofício 71 do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 10 de dezembro de 1955. AHD-MNE – PAA, M. 21.

150 Department of State Press Release 681, 6 de dezembro de 1955. AHD-MNE – PAA, M. 21.

volver uma política mais cautelosa relativamente à disputa luso-indiana. Nehru recuou, tomando um conjunto de atitudes conciliatórias a fim de reabrir o processo diplomático que permitisse retomar as negociações entre os dois países. No entanto, entre 1955 e 1961, Portugal recusou-se a qualquer situação de entendimento, apresentando, inclusivamente, uma queixa contra a União Indiana no Tribunal Internacional de Justiça em Haia. Portugal acusou a Índia de não permitir o acesso das autoridades portuguesas aos enclaves de Nagar-Aveli e Dadrá. Em 1960, o tribunal concluiu que Portugal era o Estado soberano naqueles dois enclaves, tendo por isso direito de passar por território indiano para entrar nos enclaves. No entanto, o acórdão não deixou de proibir Portugal de fazer passar pelo território indiano qualquer tipo de material militar ou repressivo que pudesse pôr em risco a sua relação com os territórios vizinhos.<sup>151</sup>

Seria a condenação internacional do colonialismo português nas Nações Unidas, a partir de 1960, a contribuir para o desbloqueamento da questão de Goa. Em dezembro de 1960, a Assembleia-Geral da ONU aprovou duas resoluções que explicitamente caracterizavam todos os territórios ultramarinos portugueses como colónias. Ao mesmo tempo, o início do conflito em Angola no princípio do ano seguinte e a mudança da política para África da administração Kennedy contribuíram para acentuar a crítica internacional contra Portugal.<sup>152</sup> Tendo isto em consideração, Nehru aproveitou o momento para resolver a questão de Goa. A 18 de dezembro de 1961, as Forças Armadas da União Indiana lançaram uma ofensiva que rapidamente ocupou os três territórios sob administração portuguesa.<sup>153</sup> Apesar das fortes críticas internacionais à posição dúbia de Nehru, que queria fazer transparecer uma imagem pacifista da União Indiana, a invasão de Goa era a única situação possível para resolver o impasse. Ao procurar evitar as críticas internas que o acusavam de incapacidade de expulsar os portugueses, Nehru reforçou a sua imagem de líder na luta contra o colonialismo

151 Stocker, *Xeque-Mate...*, 157-158.

152 Rodrigues, *Salazar...*

153 Rodrigues, «Os Estados Unidos...».

ocidental, reforçando o seu prestígio junto dos países do Terceiro Mundo.<sup>154</sup>

### A CONCLUSÃO DO ACORDO DOS AÇORES DE 1957

O comunicado Cunha-Dulles comprovava que os Estados Unidos estavam dispostos a envidar todos os esforços no sentido de apaziguarem a tensão nas relações luso-americanas iniciada, nascida da recusa em comentar publicamente a ocupação dos territórios de Dadrá e Nagar-Aveli pela União Indiana. Porém, aos EUA esperavam ainda muitos meses de duras negociações pela frente, pelo menos ao nível político, já que, em termos militares, as coisas ficaram resolvidas ainda durante a primeira metade de 1956.

Os Estados Unidos continuaram a insistir na concentração das conversações em questões técnico-militares, evitando o envolvimento político. No entanto, havia na Embaixada americana em Lisboa a consciência de que esta era uma situação que não agradava ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, pois opunha-se diretamente ao que tinha ficado combinado durante a sua estadia nos EUA. Assim, as propostas americanas para o novo acordo de defesa e para os acordos técnicos tinham sido enviadas «por escrito» ao Ministro dos Negócios Estrangeiros português, apesar de este não ser um procedimento habitual. Esta decisão da Embaixada prendia-se com a estratégia negocial. Uma vez que, em 1951, Paulo Cunha tinha sido o principal opositor à permanência prolongada de forças americanas durante o tempo de paz nos Açores, era de se prever que ele não tivesse mudado de ideias.

Uma vez que os americanos tinham já obtido a concordância do Ministro da Defesa Nacional, Santos Costa, relativamente ao prolongamento dos direitos americanos nas Lajes no âmbito do Tratado do Atlântico Norte, parecia «prudente» deixar o Ministro Paulo Cunha debater esta questão com o seu colega Santos Costa e até com Oliveira Salazar, antes que a Embaixada «fosse alvo de uma

154 Bègue, *La Fin...*

explosão do Dr. Paulo Cunha». Ou seja, o objetivo do Embaixador era o de que «esta questão fosse discutida no seio do governo português» em vez de diretamente com o próprio representante americano em Lisboa. Neste sentido, quando o Embaixador fosse chamado ao Ministério, seria para analisar uma «posição concertada» e não as «opiniões pessoais e preconceituosas» do ministro.<sup>155</sup>

Mesmo procurando adaptar a estratégia de forma a respeitar as suscetibilidades dos vários atores envolvidos no processo, não foi possível à embaixada americana evitar o bloqueio político das negociações. Tal como o ministro português da Defesa Nacional informou em junho de 1956, as conversações militares estavam «concluídas e o acordo virtualmente fechado».<sup>156</sup> Porém, o entendimento político não fora ainda negociado por se julgar da parte de Portugal que a situação internacional carecia de «ser melhor esclarecida». O elemento mais complicado de se ultrapassar era precisamente o prolongamento da presença americana, em tempo de paz, nos Açores. Isto porque, «quando os governos falam tanto de paz e em acordo entre os dois blocos é difícil» entender que Portugal tivesse de «ceder *por muito tempo* direitos de soberania para preparar a guerra». Na opinião do ministro português, esta era «uma questão de tática e propaganda malconduzida», que não cabia aos portugueses «remediar». Mas, na verdade, consubstanciava a aplicação da argumentação portuguesa definida por Salazar em novembro de 1955, segundo a qual apenas as condicionantes internacionais poderiam justificar a cedência portuguesa.<sup>157</sup> Era notório que Portugal tinha toda a vontade de continuar a empatar as negociações, especialmente quando já eram evidentes as alterações provocadas no Médio Oriente pela nacionalização do Canal do Suez por Nasser, Presidente do Egipto.

155 Despacho da Embaixada dos EUA em Lisboa de 6 de março de 1956. *FRUS 1955-1957*, Vol. XXVII, 444-445.

156 Em termos militares Portugal garantiu algumas compensações bastante ambicionadas e que Washington se recusava a ceder. Destaca-se o fornecimento de mais uma esquadrilha de aviões caça F-86 e ainda o empréstimo de dois contratorpedeiros. Telo, *Portugal...*, 273-274 e 286.

157 Apontamento do Ministro de Defesa Nacional. ADN – Secretariado-Geral de Defesa Nacional, Cx. 6204/3.

Três meses mais tarde, em setembro de 1956 (data em que o acordo dos Açores expirava), como as negociações políticas estavam ainda paradas, Paulo Cunha comunicou ao Embaixador Bonbright que os EUA só precisavam de começar a retirar dos Açores no dia 1 de janeiro do ano seguinte, pelo que havia ainda mais quatro meses para prosseguir as conversações. Bonbright não hesitou em expressar o seu «desapontamento» com esta informação, depois de mais de um ano de discussões entre os dois governos. Cunha tentou tranquilizar o representante americano respondendo-lhe que esperava concluir as conversações antes de partir para a Assembleia-geral da ONU, o que aconteceria em novembro. Mas Bonbright percebia que Cunha estava apenas a refletir aquilo que teriam sido as instruções de Salazar, uma vez que o ministro «não se poderia mexer sem luz verde» do Presidente do Conselho. Assim, parecia não haver outra alternativa senão os Estados Unidos resignarem-se «ao calendário» de Paulo Cunha.<sup>158</sup>

E foi precisamente isso que aconteceu. As negociações ficaram, mais uma vez, suspensas até o princípio de novembro, quando Paulo Cunha comunicou ao Embaixador Bonbright que, tendo em conta os «acontecimentos extraordinários que se estavam a passar no mundo», ou seja, o início da crise do Suez, o governo português não tinha ainda conseguido alcançar «uma decisão definitiva». Deste modo, e no sentido de permitir aos Estados Unidos a prossecução dos seus programas, Portugal propunha aos EUA o prolongamento por um ano do prazo do acordo, até dezembro de 1957. Paulo Cunha deixava claro a Bonbright que as incertezas dos acontecimentos mundiais a que se referira prendiam-se, muito concretamente, com a «posição dos Estados Unidos sobre a questão colonial». Os portugueses estavam «extremamente desiludidos» com a divisão que tinha ocorrido entre os EUA, por um lado, e a Grã-Bretanha e a França, por outro, em relação à situação no Médio Oriente.<sup>159</sup>

Perante estas declarações, o Embaixador americano respondeu

158 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 1 de setembro de 1956. *FRUS 1955-1957*, Vol. XXVII, 457-458.

159 Memorando de conversa de Paulo Cunha com James Bonbright, 7 de novembro de 1956. *FRUS 1955-1957*, Vol. XXVII, 458-462.

com firmeza. A solução apresentada por Paulo Cunha era «muito dececionante» e poderia ser vista como «um distanciamento relativamente à NATO». Até mesmo como um sinal de que Portugal não confiava nos EUA. O Embaixador norte-americano receava as dificuldades da administração norte-americana em justificar perante o Congresso o pedido de fundos para continuarem as obras nas Lajes quando «ainda nem se tinha a certeza se os americanos seriam autorizados a permanecer nos Açores depois de 1957». A sua incompreensão era ainda maior, uma vez que ao nível militar já se tinha alcançado um «entendimento substancial». No entanto, desde que as negociações haviam passado para os Negócios Estrangeiros, em março de 1956, «absolutamente nada tinha acontecido». Assim, o Embaixador não sabia como é que o seu governo poderia encarar esta posição «sem ser com as mais sérias dúvidas acerca das futuras intenções» do governo português.<sup>160</sup>

No que dizia respeito à questão colonial, Bonbright realçou, uma vez mais, que a posição americana se baseava em pressupostos históricos e que dificilmente alguma administração americana os poderia alterar. Apesar de saber que «era difícil aos portugueses separar, nas suas mentes, esta questão da dos Açores», o Embaixador não compreendia como é que consentiam que este problema pusesse em risco a «defesa de todo o Ocidente», já que não autorizavam a extensão das facilidades às forças norte-americanas. A conversa terminou com Paulo Cunha a afiançar que «não pretendia adiar para sempre» as negociações ou sequer «marcar uma data definitiva» para a saída das forças americanas dos Açores.<sup>161</sup>

À saída desta tensa reunião com o ministro, o Embaixador americano ainda teve oportunidade para conversar com o Diretor-Geral de Negócios Políticos, Henrique Caldeira Queiroz. Este quis dar a Bonbright a «sua palavra de honra» de que os atrasos não eram «intencionais», prendendo-se com o facto de Paulo Cunha estar «desesperadamente cheio de trabalho» (situação que o próprio Bonbright atestava no telegrama para o Departamento de Estado).

160 Idem.

161 Idem.

Finalmente, Caldeira Queiroz descansou o Embaixador assegurando que a decisão de se prorrogar o acordo por mais um ano tinha sido definida «ainda antes do início das hostilidades no Médio Oriente», não tendo este desenvolvimento, portanto, «influenciado minimamente a decisão» portuguesa.<sup>162</sup>

Perante a posição irredutível do governo português, John Foster Dulles decidiu contactar diretamente o seu homólogo, «apelando pessoalmente» para que a posição portuguesa fosse revista. Os americanos tinham «sempre» considerado que, uma vez que o Acordo de Defesa dos Açores tinha sido negociado sob a égide da NATO, «seria lógico» que as facilidades concedidas ao governo americano em tempo de paz «coincidissem com o período do Tratado do Atlântico Norte». Aliás, era nesse pressuposto que se baseavam outros acordos semelhantes que os EUA tinham com outros membros da Aliança. E Dulles pedia para que Paulo Cunha tivesse isto em séria consideração, pois o Secretário de Estado acreditava que, caso Portugal recusasse este prolongamento, isso seria visto, «tanto pelos nossos aliados como pelos nossos potenciais inimigos», como «um duro golpe para a NATO».

Esta aproximação direta do Secretário de Estado acabaria por dar ao governo português a justificação perfeita para, finalmente, aceder ao pedido norte-americano. Dulles recorreu à situação internacional para reforçar a importância da manutenção da presença americana nos Açores. «Os recentes acontecimentos na Hungria e no Médio Oriente» haviam deitado por terra «quaisquer esperanças que tínhamos numa ‘coexistência pacífica’ com o Comunismo», tendo ficado perfeitamente visível que a ameaça soviética, «mesmo que não caia em cima de nós, continuará a pairar sobre as nossas cabeças durante um longo período de tempo». Nestas circunstâncias, era determinante que cada aliado fizesse «tudo» o que pudesse «para reforçar a Aliança Atlântica e o escudo da NATO». Era neste sentido que Cunha deveria entender este «apelo pessoal» de

162 Idem.

Dulles.<sup>163</sup>

Apesar de tudo, o pedido do Secretário de Estado norte-americano não teve sucesso imediato. Visto que Paulo Cunha se ausentou da liderança do Palácio das Necessidades devido a problemas de saúde, as negociações sobre a questão dos Açores continuaram suspensas. Esta lentidão fez com que James Bonbright solicitasse uma audiência com o Presidente do Conselho para expressar pessoalmente a preocupação do seu governo perante a situação incerta da presença americana nos Açores. Salazar compreendia «perfeitamente» o descontentamento norte-americano, mas não podia deixar de assinalar que os desenvolvimentos internacionais dificultavam a continuação das negociações. Na verdade, um «conjunto de acontecimentos aconselhavam o governo português a refletir na desejabilidade de adiar a finalização de um novo acordo». Salazar fazia aqui uma referência concreta à crise do Suez, que tanto preocupou a diplomacia portuguesa no verão de 1956.<sup>164</sup>

O chefe do governo era perentório: «estamos perturbados com a direção que a política externa norte-americana» estava a seguir, sendo que o Presidente do Conselho não compreendia «para onde é que os Estados Unidos se dirigiam». Assim, ainda que a questão dos Açores não estivesse completamente ligada ao Suez, Portugal era um país com interesses em África e na Ásia, que queria ter a «certeza de que as políticas americanas não eram prejudiciais aos seus interesses». No fundo, os Estados Unidos não podiam esperar que Portugal fizesse concessões nos Açores se as suas políticas «danificavam» os interesses portugueses noutras regiões.<sup>165</sup>

Em março de 1957, recomeçaram finalmente as negociações, sendo que, nos meses seguintes, os EUA perceberiam definitivamente que não conseguiriam que o prazo de permanência nos Açores em tempo de paz fosse estendido até ao término da validade do

163 Carta de John Foster Dulles para Paulo Cunha, 7 de Dezembro de 1956. *FRUS 1955-1957*, Vol. XXVII, 462-463.

164 Fernando Martins, «'É evidentemente muito embaraçoso tomar posição.' Portugal e a Crise do Suez de 1956», *Relações Internacionais*, 12 (2006): 99-118.

165 Despacho da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 4 de janeiro de 1957. *FRUS 1955-1957*, Vol. XXVII, 466-471.



Pacto do Atlântico. Uma vez mais, era a questão colonial que estava na mente dos responsáveis políticos portugueses. Em conversa com o Embaixador Bonbright, agendada para tratar da extensão das facilidades nos Açores, Cunha trouxe para a discussão, logo que pode, a posição americana sobre a questão colonial. Em jeito de alerta, o ministro português salientou o quão prejudicial seria se, «logo após ter assinado um novo acordo dos Açores com os Estados Unidos», Portugal tivesse de enfrentar alguma declaração ou atitude americana que «ameaçasse a sua posição num território ultramarino». Ainda que tal situação não fosse uma condição para assinar o acordo, Cunha deixava antever que, daí para a frente, a questão colonial seria impossível de sair do centro das relações entre Washington e Lisboa.<sup>166</sup>

A crise do Suez e o agravamento da situação no Médio Oriente ensombrou as já complexas renegociações do Acordo de 1951. Era inequívoco que o governo português estava disposto a condicionar a posição do seu aliado atlântico, visto não concordar com a sua política externa para com os assuntos do Terceiro Mundo. O estado de graça nas relações luso-americanas, existente nos primeiros anos da NATO, havia decididamente dado lugar a uma tensão constante entre Lisboa e Washington. Obviamente que, para essa tensão resultar, o entendimento entre os dois países nunca poderia chegar a uma situação de rutura.

Finalmente, mais de dois anos após o início das conversações, a 15 de novembro de 1957, os dois países assinavam um acordo, por troca de notas, que estendia por mais cinco anos, a contar desde 1 de janeiro de 1958, a permanência das forças americanas na base das Lajes. O texto político foi extremamente simples e não alterou em nada os anexos técnicos que haviam sido fechados com o Ministério da Defesa Nacional em junho de 1956. Desta forma, tornava-se evidente que a demora em concertar a dimensão política do entendimento luso-americano pouco tinha a ver com reticências em relação às características específicas do acordo. Eram problemas de

166 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 8 abril de 1957. *FRUS 1955-1957*, Vol. XXVII, 471-472.

natureza política, nomeadamente relativos ao desejo do governo português de condicionar a postura norte-americana para com o Terceiro Mundo, que estavam por detrás destes atrasos. Como em finais de 1957 o governo português não podia forçar esta tática sem correr o risco de romper o acordo existente, julgou conveniente encerrar as negociações e estender a autorização para a permanência das forças americanas nos Açores por mais cinco anos.<sup>167</sup>

Além do mais, como veremos no capítulo seguinte, no último trimestre de 1957 decorria, como habitualmente, a Assembleia-Geral das Nações Unidas, na qual o Estado Novo continuava a defender que administrava «Províncias Ultramarinas» em vez de colónias. Fugindo à obrigação de prestar informação no âmbito do artigo 73.º da ONU, esta era a altura ideal para ceder aos objetivos norte-americanos, conduzindo Washington a deduzir ser necessário apoiar os desejos portugueses em Nova Iorque, como forma de agradecimento pela conclusão das negociações.

Não obstante, mais importante do que estes desenvolvimentos negociais, o agravamento da situação nas colónias portuguesa do Extremo Oriente esteve na origem de um dos momentos mais tensos das relações luso-americanas nos anos 1950. A necessidade de os Estados Unidos continuarem a utilizar a base das Lajes nos Açores revelou-se o principal trunfo comercial português, marcando decisivamente as relações entre Lisboa e Washington. Durante todo o tempo em que Salazar esteve no poder, os Açores funcionaram sempre uma forma de seguro que Portugal tinha para forçar os Estados Unidos a tolerar, pelo menos, a política colonial portuguesa. O condicionamento constante da renovação do acordo da Lajes à tolerância da política colonial portuguesa fez com que as relações luso-americanas durante a presidência de Dwight D. Eisenhower fossem mais conturbadas do que inicialmente se poderia prever. Em parte, porque o governo português não se eximiu de seguir os seus interesses particulares, condicionando Washington nas suas relações com a Ásia. Como a Aliança Atlântica não garantia a proteção do

167 Acordo Suplementar de Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América, 15 de novembro de 1957. AHD-MNE – PEA, M. 459.

império português, a estratégia portuguesa envidava esforços para colocar as relações bilaterais luso-americanas sob tensão. E, para tal, nada melhor do que utilizar o Acordo dos Açores, obrigando a uma renegociação quase permanente entre os dois países. Buscando uma política tendencialmente autónoma em relação à potência hegemónica, o Estado Novo procurou garantir o apoio público dos Estados Unidos em relação aos interesses coloniais portugueses.

Como veremos no capítulo seguinte, a evolução da situação em África também contribuiu para reforçar a tática do governo português. Os rápidos desenvolvimentos verificados no continente africano em finais da década de 1950 faziam antever a progressiva complexificação das relações entre Portugal e os Estados Unidos.



### III.

## A dimensão africana das Relações lusó-americanas: A impossibilidade de «tornar a necessidade numa virtude»

No verão de 1950, Oliveira Salazar deu uma extensa entrevista ao jornal *O Século*, na qual expôs o seu pensamento sobre vários aspetos da política internacional, nomeadamente o papel do continente africano na evolução da situação mundial. Diante da rápida transformação política que se assistia no princípio dos anos cinquenta, Oliveira Salazar defendia que a Europa Ocidental devia contar com a África para a ajudar a recuperar o seu estatuto internacional, não só do ponto de vista económico, mas também político. Partindo da ideia de que, no pós-guerra, tinham emergido dois novos blocos para além do europeu – o asiático e o americano –, o Presidente do Conselho acreditava que era fundamental a Europa integrar África no sistema de defesa europeu e atlântico para tirar partido das suas vantagens em termos de recursos naturais e demográficos. Paralelamente, tal passo seria vital para promover a estabilização política e evitar a expansão do comunismo no continente africano. Para isto, muito contribuía o apoio norte-americano prestado no âmbito do Programa de Assistência Técnica, que ficou conhecido como Plano Marshall, levado a cabo pela administração Truman. No entanto, Salazar questionava alguns «humanitarismos irrefletidos» que punham em causa o princípio de que África deveria «servir a Europa para o bem de toda a Humanidade», forçando os países com tradicionais interesses naquele continente a desenvolver planos a curto prazo que obrigavam a que a «Europa se esgote ao serviço de África».<sup>1</sup>

1 *O Século*, 10 de agosto, 1950, 1, 9 e 10.

Esta ideia do Presidente do Conselho não era completamente original, já que, meses antes, o próprio havia afirmado, durante as comemorações do 28 de maio em Braga, que, perante a vantagem geoestratégica e económica da União Soviética relativamente ao Ocidente, era crucial «considerar seguro e utilizável todo o continente americano e a África na dependência da Europa», de forma a evitar a hegemonia soviética. Assim se compreendia que Moscovo se mostrasse tão empenhado em «deitar fogo a África», contando com a «cooperação de muitos e inocentes ideólogos». <sup>2</sup> Tratava-se, nitidamente, de uma acusação indireta aos Estados Unidos, vistos como um dos principais responsáveis, a par da União Soviética, pela emergência de um movimento descolonizador que, já em 1950, tinha provocado um terramoto político no continente asiático e que se preparava para se estender ao continente africano. De acordo com Salazar, esta campanha internacional tinha como objetivo terminar as ligações de soberania existentes entre a Europa, fragilizada pela II Guerra Mundial e «desejosa de diminuir as suas responsabilidades no mundo», e os outros continentes, fazendo com que o governo português ficasse cada vez mais preocupado com a possível sobrevivência dos seus territórios coloniais. Ainda para mais, havia o receio de que, por pressão das duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética, a ONU aprovasse um conjunto de disposições que punham em causa a legitimidade dos laços políticos que uniam a Europa Ocidental com a Ásia e África. <sup>3</sup>

Durante toda a década de 1950, a questão colonial em torno do continente africano pautou as relações entre Portugal e os Estados Unidos, apenas sendo ultrapassada pela questão da preservação do Estado Português da Índia. Tal deveu-se, sobretudo, à gravidade que a disputa de Goa representou, quer para Portugal, quer para a estabilidade internacional. Não obstante, pela centralidade que o governo português atribuiu aos territórios portugueses em África, foi evidente para os Estados Unidos que a evolução do problema

2 «Breves Considerações sobre Política Interna e Internacional. A propósito da inauguração do estádio de Braga», 28 de maio de 1950. Salazar, *Discursos...*, 459-478.

3 Nogueira, *Salazar...*, 201-202.

colonial condicionaria as relações entre os dois países. No início da administração Eisenhower, esta premissa foi relativamente fácil de resolver, já que África era um continente com soberanias estáveis e pouco disputadas, relativamente protegido das ideias de autodeterminação. Contudo, a partir da crise do Suez, em 1956, este continente transformou-se numa área cada vez mais importante para a definição das relações entre os Estados Unidos e os seus aliados europeus, entre os quais Portugal. O agravamento da crise política do Congo Belga a partir de 1959 e a admissão de mais de uma dezena de novos Estados africanos na ONU, em 1960, colocou a questão das independências africanas no centro das relações luso-americanas, que não mais saiu até ao final do Estado Novo.

No presente capítulo, analisaremos de que forma a evolução internacional em África contribuiu para o aprofundamento das dificuldades de estreitamento das relações entre Lisboa e Washington, particularmente ao nível bilateral. Os desenvolvimentos no continente africano vieram mostrar ao Estado Novo que as divergências que separavam os dois governos não iriam abrandar. Antes pelo contrário, iam continuar a aumentar, uma vez que os interesses políticos dos dois países em relação ao futuro do continente africano, embora parceiros na NATO, eram tendencialmente opostos. A política ocidental no Terceiro Mundo constrangia as relações luso-americanas, conduzindo-as a uma tensão permanente. A dicotomia entre os Estados Unidos e as nações europeias com interesses coloniais, existente enquanto estas últimas não abdicaram dos seus impérios, teve no caso português o seu expoente máximo. Apenas a tolerância e a ambiguidade da política de Eisenhower, em particular a sua posição em relação ao continente africano, permitiram que a iminência da rutura fosse adiada para a administração Kennedy, aquando do início da guerra colonial em Angola.

## A POLÍTICA PARA ÁFRICA DA ADMINISTRAÇÃO EISENHOWER

Olhando particularmente para a administração Eisenhower e para o seu envolvimento na evolução da Guerra Fria, percebemos que a

descolonização de África levantava um problema crucial aos EUA. Por um lado, as potências coloniais eram aliadas fundamentais dos Estados Unidos na competição com a União Soviética uma vez que os territórios europeus no continente africano eram vistos como fundamentais para a recuperação económica ocidental e para o prestígio estratégico global norte-americano. Por outro lado, a principal potência ocidental não podia ficar completamente alheada da evolução política e social que se verificava no Terceiro Mundo. Com o passar dos anos, tornou-se evidente que as tomadas de posição norte-americanas que fomentassem a perpetuação dos impérios coloniais ou que se opusessem ao movimento descolonizador seriam aproveitadas pela União Soviética e pelos regimes nacionalistas que emergiam nesses territórios.<sup>4</sup>

Havia, tradicionalmente, um desconhecimento generalizado das administrações dos EUA sobre o continente africano, em comparação com a América Latina, a Ásia ou a Europa. Tal contribuiu para que os Estados Unidos confiassem nas informações e nas opiniões dos aliados europeus em relação à evolução política, social e económica dos seus territórios coloniais. No fundo, a elite política e diplomática norte-americana acabava por ver África através dos olhos das potências coloniais. Esta deficiente perceção dos problemas do continente africano foi agravada, por exemplo, pela inexistência, até 1958, de um *bureau* que tratasse dos assuntos de África.

A secção do Departamento de Estado responsável por este continente estava inserida num vasto sector que englobava regiões política e culturalmente tão díspares como o Médio Oriente ou a Ásia do Sul. Esta organização interna do Departamento de Estado acabava por refletir aquilo que era o interesse e conhecimento dos principais executantes da política externa norte-americana em relação a África. O Presidente Dwight D. Eisenhower e o seu Secretário de Estado, John Foster Dulles, não tinham um conhecimento aprofundado das novas questões surgidas no dito Terceiro Mundo. Apesar de ambos terem tido experiências na Ásia – de cariz militar, no caso de Eisenho-

4 Michael Graham Fry, «The United Nations Confronts the United States in 1958» em *A Revolutionary Year. The Middle East in 1958*, Wlm. Roger Louis e Roger Owen, ed. (Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2002), 143.



wer, e de natureza política, no caso de Dulles –, as suas preocupações políticas centravam-se nas questões europeias, com as quais estavam habituados a trabalhar. Assim, em relação à questão da descolonização, o seu interesse e conhecimento iam muito pouco além do reconhecimento do direito básico dos africanos à autodeterminação.<sup>5</sup>

Quando Eisenhower assumiu a presidência, há muito que os EUA tinham posto de lado a retórica anticolonial que havia caracterizado a administração Roosevelt, favorecendo, em vez disso, uma política de fortalecimento das relações com os aliados europeus. Da administração Truman para a de Eisenhower, pouco mudou em termos dos resultados finais da política em relação a África. Na verdade, para a elite política norte-americana, se consolidar a aliança ocidental significava aceitar a dominação colonial em África, tal era considerado um pequeno preço a pagar, já que, em Washington, a maioria dos responsáveis políticos questionava a capacidade das elites políticas africanas em se autogovernarem. Não se tratava, contudo, de afirmar que as aspirações africanas jamais seriam tidas em consideração, uma vez que a tolerância em relação às políticas coloniais dos países europeus também não era ilimitada, tendo em vista as cada vez maiores exigências africanas no sentido de alcançarem a sua independência política. No fundo, procurava-se implementar uma política que demonstrasse a promoção de posições de equilíbrio dos Estados Unidos em relação às várias partes em disputa. Por um lado, tolerava-se a presença colonial dos países europeus em África, ao mesmo tempo que, por outro, se reconhecia e se defendia de forma oficial, mas não necessariamente pública, o direito à autodeterminação de todos os povos. Promovia-se, portanto, o estabelecimento de uma política verdadeiramente intermédia, a meio caminho entre favorecer os seus aliados europeus e alimentar as esperanças das elites nacionalistas dos futuros estados africanos.<sup>6</sup>

5 Desde 1950 que a ação diplomática norte-americana no continente africano estava dependente do Subsecretário de Estado para o Próximo Oriente, Ásia do Sul e África. Esta situação apenas foi revertida em setembro de 1958, quando foi criado um *bureau* para os Assuntos Africanos. Borstelmann, *The Cold War...*, 70-71.

6 James H. Meriwether, «Africa and the Eisenhower Administration», in *The Eisenhower Administration, the Third World, and the Globalization of the Cold War*, ed. Kathryn C. Statler e Andrew I. Johns (Nova Iorque: Rowman&Littlefield Publishers, Inc., 2006), 176.

A ambiguidade da política norte-americana para África, apesar de se esbater à medida que o colonialismo era cada vez mais criticado ao nível internacional, ensombrou a administração Eisenhower até ao fim. Vários acontecimentos obrigaram a adaptações na posição em relação a África, sem que, contudo, o dilema da descolonização fosse clarificado. Em parte, porque a evolução internacional assim o permitiu, quer ao nível do desenvolvimento da Guerra Fria, quer no tocante ao início do movimento descolonizador naquele continente. E porque se tornava evidente para Washington que a política intermédia estrita, formulada durante a administração anterior, acabava por colocar os Estados Unidos numa situação de ambiguidade e de indefinição em torno da grande questão da descolonização, a qual tinha algumas vantagens.

Contudo, as hesitações inerentes a esta postura tinham um impacto direto não só na disputa bipolar com a União Soviética, que após a morte de Stalin, em 1953, iniciou uma progressiva aproximação aos países do Terceiro Mundo, como também ao nível da política interna norte-americana, já que a contestação ao segregacionismo nos Estados do sul norte-americano atingiu, a partir de 1954, proporções até então nunca vistas.<sup>7</sup> Progressivamente, ao longo da primeira administração Eisenhower, tornou-se fundamental resolver o dilema principal da política externa norte-americana em relação à questão da descolonização e ao continente africano. Os EUA tentaram ainda fazer ver aos povos colonizados a necessidade de aceitarem uma política moderada de transição para a independência. Esta estratégia procurava, no fundo, evitar que estes processos se dessem de forma rápida e descontrolada, isolando o perigo da penetração soviética nos novos países, ao mesmo tempo que evitava um possível embate dos EUA com as potências coloniais.<sup>8</sup>

7 Mark Philip Bradley, «Decolonization, the Global South and the Cold War, 1919-1962», in *The Cambridge History of the Cold War*, ed. Odd Arne Westad e Melvyn Leffler (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 479 e 475. Sobre a questão dos direitos civis ver, Borstelmann, *The Cold War...*, 86-104.

8 John Kent, «United States Reactions to Empire, Colonialism, and the Cold War in Black Africa, 1949-1957», *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, 33-2 (2005): 195-220.

A resolução deste dilema demonstrava existir uma clivagem interna no seio da administração sobre qual a política a definir para o Terceiro Mundo e, particularmente, para África. Esta divisão só não atingiu proporções maiores porque, apesar da importância crescente que o continente africano tinha para a grande disputa da Guerra Fria, até ao final da década de 1950, África acabou por se manter um palco secundário da disputa bipolar. Tal permitiu que, perante as políticas gerais tendencialmente ambíguas e a competição interna no Departamento de Estado, Eisenhower e Foster Dulles optassem, em última análise, por evitar um envolvimento profundo nas questões africanas. Só após 1958 a administração reconheceu a necessidade de agir, perante o facto consumado da independência dos povos africanos. África acabou por ser sempre encarada como um problema futuro.<sup>9</sup>

Até essa altura, a política dos EUA para África mudou muito pouco. Logo após a entrada em funções, Foster Dulles procurou estabelecer um conjunto de prioridades no tocante à política dos EUA perante a questão colonial. A percepção do Secretário de Estado era a de que a política norte-americana para a questão africana se estava a tornar «desnecessariamente ambígua».<sup>10</sup> A reavaliação feita pelo Departamento de Estado marcou a entrada definitiva da dimensão Guerra Fria nesta questão, já que apontava para o perigo comunista e a disputa Leste-Oeste como forma de transcender o dilema da política norte-americana para o continente. A partir do verão de 1953, os EUA passaram a olhar para a descolonização sob um prisma moral, trazendo a cruzada anticomunista para a questão africana. Passaram a defender que, mais do que a manutenção do colonialismo ocidental, o comunismo acabaria por se transformar numa barreira ao desenvolvimento do nacionalismo africano, tornando-se numa forma muito mais potente de imperialismo. O direito à independência dos povos africanos não estava, contudo, em causa. Era preciso trabalhar, quer com as potências coloniais, quer com as elites nacionalistas locais,

9 Borstelmann, *The Cold War...*, 116-117.

10 «Formulating a Colonial Policy Position». *FRUS 1952-1954*, Volume III, 161.

no sentido de assegurar que a independência dos territórios se desse de forma ordeira.<sup>11</sup>

O receio da penetração comunista em África acabava, no entanto, por corroborar a ideia de que era preferível manter a estabilidade do continente africano do que permitir o desenvolvimento de movimentos de rutura que pudessem conduzir a uma mais fácil expansão ideológica do comunismo. De acordo com um relatório produzido em conjunto por vários organismos da administração norte-americana, se o principal problema de África eram as cada vez maiores pressões para garantir a independência dos povos coloniais, o «desmembramento ou derrube das autoridades estabelecidas em toda a África Tropical era inexistente».<sup>12</sup> O ponto fundamental centrava-se na ideia de que a independência prematura dos territórios coloniais podia tornar-se potencialmente perigosa, num mundo onde «deambulavam ‘predadores’ soviéticos». Portanto, «não havia espaço para romantizar sobre a libertação imediata» dos povos africanos.<sup>13</sup> Acabava por ser mais seguro iniciar uma política no sentido de preparar cuidadosamente a transferência de poder nesses territórios, em que o zelo dos EUA e dos seus aliados europeus deveria ser acompanhado de alguma paciência da parte das elites nacionalistas africanas.<sup>14</sup>

Esta posição não queria dizer que o objetivo norte-americano fosse apenas a preservação do *status quo* colonial. Indiscutivelmente, Washington reconhecia o direito à autodeterminação. Era, no entanto, uma atitude algo paternalista, que não reconhecia a maturidade dos africanos para disporem de si próprios e que se assemelhava à posição da administração norte-americana em relação à questão dos direitos cívicos no seu próprio país. A administração Eisenhower teve, no cômputo geral, uma ação pouco assertiva em relação à questão da segregação racial nos Estados do sul dos EUA, essencialmente pela sua dificuldade em ver este assunto sob o prisma

11 Kent, «United States...», 195-220.

12 «Conditions and Trends in Tropical Africa», 22 dezembro de 1953. Citado por Meriwether, «Africa...», 179.

13 Borstelmann, *The Cold War...*, 117.

14 Kent, «United States...», 195-220.

político e não moral. Com um desconhecimento profundo sobre as condições de vida dos afro-americanos nos Estados segregacionistas, Eisenhower não foi capaz de pôr de lado o seu respeito pessoal pela moral e bons costumes das elites políticas daquelas regiões. Ainda assim, o agravamento da contestação à política de segregação levou a que o Presidente fosse obrigado a adotar medidas que contribuíram para o fim da discriminação racial, nomeadamente com a sua abolição em Washington, DC, e a reformas políticas para proteger o direito ao voto dos afro-americanos.<sup>15</sup>

A questão racial tinha também uma implicação direta na esfera internacional que o Presidente Eisenhower não ignorava. Aliás, toda a sua administração parecia ser mais sensível às implicações externas da questão dos direitos cívicos do que aos seus impactos ao nível da política doméstica.<sup>16</sup> A crescente consciencialização da sociedade civil afro-americana, fomentada pela luta contra as políticas segregacionistas no sul dos Estados Unidos, levou a uma maior crítica ao colonialismo, promovendo, ao mesmo tempo, o apoio à luta dos movimentos de libertação. Esta maior pressão traduzia uma clara perceção de que a questão racial nos EUA estava a ter efeitos devastadores para o seu prestígio e influência internacional, em particular nas regiões ditas subdesenvolvidas. Como corolário desta posição, a comunidade afro-americana pressionou fortemente a administração Eisenhower no sentido de aumentar a presença dos seus elementos no Departamento de Estado, já que tal atitude não só responderia positivamente às críticas soviéticas acerca dos problemas raciais dos Estados Unidos mas também, acreditava-se, poderia facilitar, através da acção dos diplomatas afro-americanos, o trabalho diplomático norte-americano na África a sul do Sahara. No entanto, ao longo de toda a administração Eisenhower, os desejos afroamericanos não foram atendidos, dado que, ao mesmo tempo que se mantinha o conservadorismo na elite do Departamento de Estado, o imobilismo em relação à questão dos direitos civis foi sendo progressivamente cada vez mais criticado. Assim, o Depar-

15 Boyle, *Eisenhower*, 30-32.

16 Borstelmann, *The Cold War...*, 104.

tamento de Estado continuava a ser, de certa forma, um serviço público fechado aos norte-americanos de origem africana.<sup>17</sup>

A abordagem cautelosa da administração Eisenhower contribuiu para que, ao longo do seu primeiro mandato, o dilema quanto à questão da autodeterminação dos povos coloniais nunca ficasse resolvido. Dilema porque, ao mesmo tempo que a descolonização de África era cada vez mais uma realidade, a administração receava tomar uma posição firme em favor da independência dos povos africanos uma vez que receava, por um lado, danificar as relações com os seus aliados europeus, e, por outro, porque cedia facilmente ao argumento de que as colónias em África ainda não estavam preparadas para a independência política. Em março de 1954, foi evidente que a abordagem defendida pela administração Eisenhower, procurando enquadrar a questão da descolonização na rivalidade bipolar, não contribuía para esclarecer a posição norte-americana. O Departamento de Estado viu-se obrigado a realçar que era tão importante evitar as pressões que contribuiriam para a independência prematura dos territórios dependentes, como colaborar com o adiamento exagerado da concessão da autodeterminação por parte das potências coloniais. No entanto, os responsáveis diplomáticos norte-americanos não eram capazes de definir cabalmente quais os passos essenciais para implementar esses objetivos.<sup>18</sup>

Para o Departamento de Defesa norte-americano, a questão colonial acabava, contudo, por ser bastante mais simples. Eram quatro os principais objetivos que deveriam ser defendidos pelos EUA, na região africana. Em primeiro lugar, era necessário assegurar a disponibilidade da região em termos de matérias-primas e mão-de-obra, através do estabelecimento de posições estratégicas. Além do mais, era fundamental que essas posições fossem acessíveis aos EUA e aos seus aliados, sendo que a sua salvaguarda contribuía para negar a expansão do bloco soviético. Em segundo lugar, os EUA deveriam evitar a expansão da influência soviética, em particular, e da ideo-

17 Michael L. Krenn, *Black Diplomacy. African Americans and the State Department, 1945-1969* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1999), 66-87.

18 Kent, «United States...», 195-220.

logia comunista, em geral, promovendo a associação das populações africanas com os países do dito *mundo livre*. Em terceiro lugar, os Estados Unidos deveriam garantir o apoio dos povos africanos à sua política, através do apoio à ideia de autodeterminação. No entanto, havia uma ressalva. Esse apoio só deveria ser dado quando esta ação não pusesse em risco as relações dos Estados Unidos com outros países. Finalmente, o último objetivo passava pelo apoio ao progresso económico e social nos territórios coloniais, de forma a preparar a transferência ordeira para a independência.<sup>19</sup>

Na verdade, apesar da incapacidade em implementar de uma forma eficaz esta política, os objetivos estratégicos norte-americanos para África estavam definidos. Durante toda a administração Eisenhower, o continente africano manteve sempre uma grande importância económica e estratégica, já que dispunha de importantes reservas de matérias-primas, nomeadamente de urânio, fundamental para a expansão do programa nuclear norte-americano, explorado nas minas do então Congo Belga. Também a África do Sul era fundamental para os interesses norte-americanos, não só pela sua riqueza em termos de matérias-primas, mas também pela sua localização estratégica, indispensável para assegurar o controlo de importantes rotas marítimas. Ao longo da década de 1950, assistiu-se a uma visível aproximação entre Washington e Pretória, cujo regime político de segregação racial deteriorava a imagem dos EUA junto das elites nacionalistas africanas.<sup>20</sup>

A incapacidade da administração em estabelecer uma política assertiva em relação ao continente africano obrigava a uma constante discussão interna sobre o papel dos Estados Unidos em África, sem, contudo, contribuir para a sua clarificação. Em meados de 1955, poucos meses após a reunião dos países afro-americanos na cidade indonésia de Bandung, um novo relatório do Departamento de Estado, produzido por Fred Hadsel, responsável pela *Desk* de Assuntos Africanos no *Bureau* de Assuntos do Próximo Oriente,

19 Memorando do Subsecretário de Estado da Defesa, 9 de maio de 1955. Dwight D. Eisenhower Presidential Library (DDEPL), Abilene, KS – White House Office, Office of the Staff Secretary, Subject series, Department of Defense Subseries, Cx 11.

20 Borstelmann, *The Cold War...*, 114-115.

Ásia do Sul e África, procurava contribuir para o estabelecimento de um novo rumo na política para este continente.

Neste relatório ficou explícito que, em toda a região de África a sul do Sahara, os Estados Unidos iriam ser confrontados com o dilema em torno da questão do colonialismo. As potências coloniais estavam a tornar-se cada vez mais sensíveis na sua atitude e mais rígidas nas suas políticas de resistência à descolonização, ao mesmo tempo que as elites africanas aumentavam as suas exigências no sentido da autodeterminação política e económica. Como resultado desta situação, era cada vez mais provável que os Estados Unidos fossem «constantemente pressionados a apoiar os pontos de vista ou dos europeus ou dos africanos», colocando Washington numa posição semelhante à que se vivia em toda a região do Norte de África e na Indochina. Muitas das questões presentes nessas regiões começavam a ser visíveis por toda a África tropical, apesar de não constituírem, ainda, uma situação de emergência. Porém, os «potenciais conflitos estavam a transformar-se em realidade». Se, até esta altura, os EUA tinham demonstrado pouco interesse na região, essa postura de independência e desinteresse «já não era possível» de se manter. Era necessário estabelecer, pela primeira vez, uma política para esta região.<sup>21</sup>

Este objetivo deparava-se, contudo, com um grave problema: o conhecimento que os Estados Unidos tinham do continente africano era de tal forma limitado que se tornava extremamente difícil a recolha de informação de forma a sustentar decisões políticas corretas e eficazes. A solução avançada pelo relatório era, provavelmente, bem pior do que a continuação do frágeis capacidades de avaliação norte-americanas sobre África, já que apontava para a necessidade de basear as políticas de Washington mais em «estimativas sobre o futuro» do que na «análise do presente». Assim, a futura política norte-americana para África a sul do Sahara devia basear-se «mais no potencial de África do que na sua condição atual». E, se ao nível económico e estratégico, não era difícil enumerar os inte-

21 Memorando da *Desk* dos Assuntos Africanos, 4 de agosto de 1955. *FRUS 1955-1957*, Vol. XVIII, 13-22.



resses norte-americanos naquele continente, os objetivos ao nível político eram, contudo, mais difíceis de especificar, já que as ligações dos Estados Unidos com os países africanos eram feitas através das potências coloniais europeias. De acordo com a avaliação de Fred Hadsel, era complicado esta situação mudar já que as quatro potências coloniais (Reino Unido, França, Bélgica e Portugal) iriam continuar a dominar a cena africana. Variações, a existirem, seriam relacionadas com a cada vez maior dificuldade que estes países iriam ter para manter o controlo sobre os seus territórios, situação que colocaria alguns problemas aos EUA. Era expectável que os tradicionais aliados norte-americanos se tornassem, crescentemente, «mais desconfiados em relação à influência estrangeira, menos confiantes acerca da sua capacidade em controlar a situação e, portanto, menos flexíveis» nas suas políticas para com os territórios coloniais. Uma vez que as potências europeias iriam continuar a ter um papel decisivo no continente africano, os EUA continuariam a ter uma relação triangular com África, necessitando sempre de equilibrar os seus interesses com os objetivos e políticas das potências coloniais, por um lado, e das elites nacionalistas que emergissem naqueles territórios, por outro. Desta forma, os Estados Unidos reconheciam que a sua capacidade de seguir uma linha inequívoca em relação a África estava sempre dependente da sua política para com as potências coloniais. Caso ocorresse um confronto entre as necessidades da política europeia e da política africana, era fundamental «reconhecer as exigências superiores do (...) sistema de alianças na Europa».<sup>22</sup>

A opinião veiculada por Fred Hadsel não era imune a críticas por parte de vários sectores da administração Eisenhower. Ainda que fosse uma posição maioritária, já que grande parte dos altos responsáveis governamentais tinha uma perspetiva conservadora em termos das grandes questões raciais, quer ao nível interno, quer ao nível externo, tornava-se por demais evidente a emergência de uma clivagem no tocante à posição dos EUA em relação à descolonização. Para além do Vice-Presidente Richard Nixon e do Representante

22 Idem.

tante dos Estados Unidos da ONU, Henry Cabot Lodge, amigo pessoal do Presidente e um dos seus principais aliados políticos, poucos eram aqueles que defendiam uma inversão na política externa dos EUA, por muito ligeira que fosse, de forma a captar o apoio internacional das populações dos territórios coloniais.<sup>23</sup>

Esta divisão era particularmente perceptível no seio do Departamento de Estado, sobretudo da parte dos diplomatas envolvidos com as questões africanas. De acordo com o Cônsul-Geral dos Estados Unidos em Leopoldville, Robert McGregor, as propostas avançadas por Fred Hadsel demonstravam que os EUA tinham caído na sua própria armadilha, já que não se conseguiam «soltar dos vícios e defeitos» que tinham conduzido a política norte-americana para África a uma situação de impasse. Por um lado, os EUA estavam comprometidos com as potências europeias, que eram também as principais potências coloniais; por outro lado, os Estados Unidos tinham uma tradicional política de defesa do princípio da autodeterminação e independência de todos os povos. Ora, na opinião de McGregor, era fundamental que os EUA se libertassem deste paradigma, visto que não ser provável que os africanos, apenas porque os princípios dos Estados Unidos eram sinceros, acreditassem que Washington defendia a independência dos territórios coloniais em África.<sup>24</sup>

Na verdade, as elites nacionalistas africanas apenas viam que os EUA se relacionavam com os portugueses em Angola e em Moçambique, com os franceses na África Ocidental e com os britânicos nos seus territórios, demonstrando apoiar «indiferenciadamente qualquer poder colonial», evidenciando «tolerar ou subavaliar as condições» dos povos africanos, enquanto criticavam, ao mesmo tempo, a atuação das forças soviéticas na Europa de Leste. No fundo, os EUA estavam a deixar no continente africano a impressão de que, caso não fosse a crescente rivalidade com a União Soviética, se manteriam «estáticos» em relação a toda a questão colonial. Esta situação

23 Borstelmann, *The Cold War...*

24 Memorando do Cônsul-Geral dos Estados Unidos em Leopoldville, 28 de dezembro de 1955. *FRUS 1955-1957*, Vol. XVIII, 24-30.

contribuía para que a imagem de Moscovo saísse valorizada junto das elites nacionalistas africanas, criando condições para que fossem vistos como os «campeões da liberdade e independência». O cônsul norte-americano reconhecia que parte do falhanço da política africana nos EUA se devia ao sucesso das técnicas da argumentação soviética, cuja experiência na propaganda de massas os tornavam particularmente «hábeis em jogar com as emoções daqueles que não pensam». Não que a ajuda económica da União Soviética fosse muito grande – o importante era que conquistavam as populações oferecendo a sua «solidariedade na luta para derrubar o imperialismo colonialista». Neste campo, os EUA estavam, ainda, muito atrasados, provando não terem, sequer, «um antídoto» para a ação da URSS. Por isso, era urgente estabelecer uma estratégia que «destruísse o mito» de que os Soviéticos eram «os campeões da democracia e liberdade». Ao contrário, os EUA estavam a ser acusados de imperialistas, o que, de acordo com Robert McGregor, tinha algum fundo de verdade, já que ninguém podia discutir que, por exemplo, as relações na Europa impediam que se iniciasse uma política que pusesse fim às «práticas medievais e opressivas» dos portugueses em Angola. Isto, enquanto ainda existiam alguns africanos «suficientemente crentes» para achar que, assim que os EUA tivessem conhecimento das situações sociais naquele território colonial, «iriam fazer alguma coisa». O cônsul em Leopoldville era perentório ao questionar: «Será que não percebemos que estamos a empurrar estas sinceras e bem-intencionadas populações africanas em direção ao Comunismo?». Assim, era necessário pôr de lado os «vícios» da política para África dos Estados Unidos, demonstrando que este país «apoiava firmemente a liberdade de todas as formas de opressão, o autogoverno e a independência baseada no direito à autodeterminação».<sup>25</sup>

Apesar da sua postura crítica, a solução avançada pelo cônsul Robert McGregor não era completamente distinta da tradicional postura norte-americana. A proposta passava por uma cooperação com as potências coloniais no sentido de estabelecer planos bilate-

25 Idem.

rais que ajudassem a promover as condições de vida das populações locais, ao nível económico e social, seguido do estabelecimento de um calendário que definisse o prazo para a autodeterminação e independência dos territórios coloniais africanos.<sup>26</sup> Esta proposta punha manifestamente em causa o tradicional peso atribuído à política para a Europa pelo Departamento de Estado, já que, para o cônsul McGregor, era preciso relativizar a ideia de que os EUA, ao iniciarem uma crítica frontal às injustiças praticadas pelas potências coloniais, iriam «sacrificar a solidariedade e cooperação» existente entre os aliados da NATO. Aligeirar o peso desta ideia era fundamental para tornar eficaz a política norte-americana na África a sul do Sahara.<sup>27</sup>

Mas os desejos dos *africanistas*, espelhados por Robert McGregor, acabavam por caucionar a posição predominante no Departamento de Estado, que defendia a preservação, acima de tudo, da estabilidade em África. Ao avançar com a ideia de uma estreita cooperação com as potências coloniais no sentido de melhorar as condições de vida das populações africanas, os *africanistas* acabavam por caucionar a continuidade nas relações entre os EUA, as potências coloniais e África. Era, no entanto, expectável que, quanto mais os Estados Unidos se colassem às políticas até aí seguidas pelos seus aliados europeus, que negavam a criação de condições para iniciar um processo de desenvolvimento económico, social e político que culminasse na autodeterminação dos territórios coloniais, mais difícil seria contar com os futuros Estados africanos no bloco ocidental. A necessidade de preservar a estabilidade em África continuou a guiar a política norte-americana para aquele continente até 1957.<sup>28</sup>

A partir desta data, assistiu-se a uma ligeira evolução na política africana de Eisenhower, levando a que Washington iniciasse uma nova abordagem no seu relacionamento com as potências coloniais. O objetivo era evidente: os EUA deveriam forçar a cooperação com

26 De realçar que as propostas veiculadas pelo cônsul McGregor seriam as ideias gerais dos princípios adotados pela administração Kennedy anos mais tarde. Ver Rodrigues, *Salazar...*

27 Memorando do Cônsul-Geral dos Estados Unidos em Leopoldville, 28 de dezembro de 1955. *FRUS 1955-1957*, Vol. XVIII, 24-30.

28 Kent, «United States...», 195-220.

os seus aliados europeus para que estes promovessem políticas que, a breve prazo, conduzissem à autodeterminação dos seus territórios coloniais. A ideia de que os africanos não estavam ainda preparados para a independência estava bastante consolidada na administração Eisenhower, pelo que o objetivo passava por promover uma cooperação política com os aliados europeus para que esses desenvolvessem as condições económicas e políticas dos africanos. Era uma política que seguia uma estratégia de trabalhar com e através dos aliados, de forma a assegurar que, no futuro, a independência das colónias africanas traria para a comunidade internacional novos países consolidados e estáveis alinhados com o Ocidente.<sup>29</sup>

Esta conceção acabou por ficar distintamente refletida no primeiro memorando do *National Security Council* sobre África, aprovado no verão de 1957. Compreendo a crescente importância de África na cena internacional, o *NSC 5719* chamava a atenção para a necessidade dos EUA compreenderem que a independência prematura dos territórios coloniais africanos era «prejudicial» para os seus interesses.<sup>30</sup> Ao mesmo tempo, também a continuação das políticas coloniais europeias, mantendo o traço do «colonialismo do século XIX», devia ser evitada, obrigando a que Washington promovesse uma estratégia política que refletisse as características de cada região de África, bem como as relações com os poderes metropolitanos. No fundo, tratava-se de uma adaptação da tradicional *middle course position*, a política intermédia, já que falava na necessidade de «apoiar e encorajar movimentos nacionalistas construtivos», sempre que se acreditasse que existiam possibilidades de se tornarem «poderosos e influentes», ao mesmo tempo que afirmava a necessidade de se defender publicamente os passos dados pelas potências coloniais no sentido de promover a autodeterminação, como, por exemplo, a estratégia posta em prática pelo Reino Unido no Gana.<sup>31</sup>

A partir da aprovação deste memorando, a rapidez dos acontecimentos, quer ao nível interno, quer ao nível externo, acabou por

29 Idem.

30 Meriwether, «Africa...», 183-184.

31 «National Security Council Report 5719/1», 23 de agosto de 1957. *FRUS 1955-1957*, Vol. XVIII.

ultrapassar os propósitos e o âmbito da política formulada pela administração Eisenhower. Ao nível interno, dois acontecimentos contribuíram para esta situação. Em primeiro lugar, a questão colonial começou a ser usada como arma política entre Democratas e Republicanos já que, em 1957, o Senador do Estado do Massachusetts, John Kennedy, que em 1956 tinha sido candidato à Vice-Presidência dos EUA, atacou o que considerava uma abordagem errada dos EUA relativamente à questão colonial. Para Kennedy, Eisenhower não era capaz de compreender que «a imperecível vontade do Homem de ser livre e independente» era a «força mais poderosa» que a humanidade enfrentava. Assim, era preciso que os EUA cortassem com o apoio que davam às potências coloniais, apoiando a causa da autodeterminação. Este discurso do Senador do Massachusetts referia-se, em particular, à intensificação da crise argelina, visível pelo reforço da oposição do governo francês à independência daquela colónia. Em face do agravamento da situação no Norte de África, Kennedy acreditava que os EUA deveriam incentivar o estabelecimento de um acordo político para pôr fim à guerra, sendo que, caso a França recusasse, deveria conduzir a uma mudança de posição dos EUA, favorável à independência imediata do território.<sup>32</sup> Esta crítica de Kennedy tocava num ponto fraco da administração Eisenhower, que pouco tinha feito para evitar o recurso à guerra na resolução da questão da Argélia sem o recurso à guerra.<sup>33</sup>

Paralelamente ao início da independência das colónias africanas, a administração Eisenhower viu-se confrontada com o agravamento da questão dos direitos civis. Associada aos enfrentamentos raciais em África, que atingem o seu auge na resistência dos colonos brancos aos movimentos de libertação africanos – em que os portugueses, a par dos sul-africanos, eram o caso paradigmático –, a resistência dos brancos do sul dos Estados Unidos ao movimento dos

32 Discurso do Senador John F. Kennedy no Congresso dos EUA, 2 de julho de 1957. Citado em Robert Dallek, *John F. Kennedy. Uma Vida Inacabada, 1917-1963* (Lisboa: Bertrand Editora, 2004), 161.

33 Matthew Connelly, *A Diplomatic Revolution. Algeria's Fight for Independence and the Origins of Post-Cold War Era* (New York: Oxford University Press, 2003).

direitos civis podia transmitir a imagem de um conflito racial interno que, rapidamente, ultrapassasse as fronteiras norte-americanas e danificasse a imagem externa dos EUA.<sup>34</sup> Na verdade, a polarização racial em grande parte de África no final dos anos 1950 estava a criar, para a administração Eisenhower, problemas semelhantes à crise em torno dos direitos civis. Estes dois assuntos pressionaram a administração a tomar uma posição em relação à política racial, com consequência directas para o processo de independência dos povos africanos.

Também ao longo da segunda administração Eisenhower, um conjunto de desenvolvimentos internacionais no continente africano acabou por tornar a política externa norte-americana para África cada vez mais reativa. Desde a crise do Suez em 1956 que o receio da descolonização e das mudanças radicais nos antigos territórios coloniais ficou enraizado.<sup>35</sup> Esta crise, se contribuiu para aumentar a percepção de que África se estava a tornar cada vez mais importante para Washington, aprofundou o dilema da política norte-americana em relação à questão colonial, tornando mais difícil a formulação de uma política clara e assertiva. A política norte-americana foi assim marcada ações pontuais que foram, crescentemente, pondo em causa a viabilidade da soberania europeia em África, já que os EUA começaram a adotar atitudes menos favoráveis aos seus tradicionais aliados, quer em reuniões bilaterais, quer na ONU, ao mesmo tempo que se acentuava a clivagem entre *africanistas* e *europeístas* dentro do Departamento de Estado. Ao mesmo tempo, a independência das colónias africanas e a crise do Congo belga obrigaram os EUA a iniciar uma política de controlo de danos em África.<sup>36</sup>

Apesar das divisões internas cada vez mais latentes no seio da administração, a política geral de Eisenhower para com o continente africano acabou, contudo, por persistir nas suas tradicionais linhas de moderação, ainda que criticando cada vez mais abertamente a

34 Borstelmann, *The Cold War...*

35 Bradley, «Decolonization...», 481.

36 Meriwether, «Africa...», 193.

atitude de resistência de alguns poderes coloniais em África. Na passagem do ano de 1959 para 1960, o *National Security Council* reviu, novamente, a política norte-americana para aquela região, refletindo a ideia de que, em contraste com os desenvolvimentos políticos relativamente ordeiros iniciados na África ocidental, os quais tinham conduzido à independência de países como o Gana e a Guiné-Conacri, a situação na África central e do sul previa tornar-se cada vez mais complicada. A principal razão para o agravamento da situação devia-se à «bem enraizada comunidade branca», assim como o facto de maior parte das populações africanas viverem com condições de vida «primitivas» e de estarem «pouco preparadas para a autodeterminação». No entanto, as pressões africanas no sentido de obter direitos políticos assumiam «grandes proporções» na maior parte da região. Perante isto, o problema dos Estados Unidos era garantir o que entendiam ser um desenvolvimento ordeiro dos territórios dependentes, em cooperação com as metrópoles europeias, «com o fim último de proporcionar a autodeterminação» daqueles territórios, preservando os «laços essenciais» que ainda ligavam África à Europa ocidental e, por arrasto, ao *mundo livre*. Para os EUA, uma reavaliação da sua política para a África tornava-se mais premente, na medida em que a estabilidade política da região «atravessava grandes provações», com muitos territórios, em particular o antigo Congo Belga, a moverem-se «rapidamente em direção à autodeterminação e independência», sem se libertarem previamente das «amarras e tensões» típicas das sociedades tribais. Estas tensões pareciam-lhes ideais para a penetração comunista, o que tornava ainda mais complexa a evolução daquela região do globo. Perante este enquadramento, os objetivos norte-americanos mantinham-se inalterados. Era vital assegurar a «orientação da região na direção do *Mundo Livre*», ao mesmo tempo que se procurava minimizar a influência comunista nesse continente. Tal deveria ser feito em cooperação com as potências coloniais, pressionando-as a garantir o desenvolvimento económico e político dos territórios não-autónomos, e permitindo que os EUA acedessem a direitos militares e matérias-primas estratégicas que, por imperativos da segurança nacional, fossem vitais assegurar. A implementação desta política passava por «encorajar» as potências coloniais a implemen-



tarem reformas que conduzissem à autodeterminação dos seus territórios dependentes. Ao mesmo tempo, era fundamental evitar a identificação dos Estados Unidos com políticas repressivas e conservadoras, tais como as desenvolvidas pela África do Sul.<sup>37</sup>

No fundo, mais do que uma reforma profunda da política africana de Eisenhower, tratava-se de uma adaptação da tradicional política desenvolvida até aí. Os Estados Unidos procuravam, na verdade, reagir e adaptar-se à aceleração das transformações políticas e sociais verificadas no continente africano. Progressivamente, os EUA foram forçados a proceder a alterações pontuais na sua política para com a questão colonial, que os fez, no cômputo geral, tornarem-se menos tolerantes para com as potências coloniais, em particular aquelas que resistiam a desenvolver reformas no sentido da autodeterminação das suas colónias, e a apoiarem mais decididamente as independências em África. Tais desenvolvimentos não foram alcançados sem uma certa dose de ambiguidade, com avanços e retrocessos, especialmente visíveis nas Nações Unidas. Por exemplo, em 1958, pela primeira vez, os Estados Unidos optaram por apoiar uma resolução da Assembleia-Geral que condenava a política de *Apartheid* seguida pela África do Sul.<sup>38</sup> Já em 1960, naquele que ficou conhecido como o ‘Ano de África’, a mudança do equilíbrio que se verificou na ONU provocada pela admissão de novos Estados membros, maioritariamente africanos, obrigou o Presidente Eisenhower a dirigir-se à Assembleia-Geral para demonstrar o seu apoio na admissão destes novos Estados, reconhecendo que «o aumento das aspirações humanas e a força da autodeterminação estava a criar uma nova realidade em África», que tanto trazia agitação como esperança em todas as regiões em desenvolvimento.<sup>39</sup>

Como vamos ver de seguida, esta evolução acabou por ter um reflexo nas relações luso-americanas. A ambiguidade demonstrada pelos Estados Unidos ao longo da administração Eisenhower moldou

37 «National Security Council Report 6001», 19 de janeiro de 1960. *FRUS 1955-1957*, Vol. XIV, 79-86.

38 Meriwether, «Africa...», 187.

39 «Discurso do Presidente Eisenhower na 15.ª Assembleia-Geral das Nações Unidas», 22 de setembro de 1960. Disponível em: <http://www.eisenhowermemorial.org/speeches>

indiscutivelmente o relacionamento entre estes dois países, contribuindo para manter sob pressão a aliança entre Lisboa e Washington, já que nem sempre os EUA tomaram medidas totalmente do agrado do Estado Novo. Porém, a posição tendencialmente tolerante do presidente norte-americano em relação às potências coloniais permitiu que esta questão nunca levasse os dois países a entrar numa crise diplomática, ao contrário do que aconteceu com a disputa luso-indiana. Já para o governo português era, no entanto, evidente que mais cedo ou mais tarde, Portugal teria problemas com os Estados Unidos devido à preservação de Angola e Moçambique.

### OS EUA E A QUESTÃO COLONIAL PORTUGUESA EM MEADOS DOS ANOS 1950

Para os Estados Unidos, Portugal era considerado um dos países que mais resistia à implementação de reformas nos seus territórios coloniais, particularmente em África. Estando os portugueses convencidos de que, sem as suas colónias, o seu território metropolitano não era mais do que um mero ponto estratégico no complexo mundo político e económico da Guerra Fria, Washington reconhecia com naturalidade que o regime português protegia «tenazmente» a soberania nas suas possessões coloniais, desde as pequenas colónias de Macau e Goa, até às vastas possessões africanas.<sup>40</sup> Como adiantava o cônsul norte-americano em Luanda, Elmer Yelton, a política colonial portuguesa cimentava-se numa «presunçosa consciência» do passado imperial de Portugal, associada a um «sentido melindre» quando era confrontado com algumas críticas. Este ressentimento chegava mesmo a transformar-se em «indignação» quando a crítica vinha da parte dos EUA, um país visto por Portugal como uma potência tardia nos assuntos internacionais e um «novato inexperienced» nos assuntos coloniais.<sup>41</sup>

40 «Portuguese Government and Foreign Policy», s. d. NARA – RG59, Lot File 59D108, Cx. 2.

41 Ofício n.º 47 do Consulado dos EUA em Luanda, 12 de novembro de 1953. NARA – RG59, CDF 611.53 (1950-1954).

Era evidente, também, que Portugal tinha sido capaz de desenvolver um conjunto de medidas legislativas no sentido de adaptar a sua situação colonial na era da descolonização.<sup>42</sup> Contudo, a alteração da Constituição levada a cabo em 1951, que mudara a nomenclatura das colónias do Império Colonial português para «Províncias Ultramarinas», bem como a aprovação da nova lei orgânica do Ultramar, em 1953, mais não eram do que pequenas reformas que procuravam esconder a relação de ordem colonial que ligava Portugal aos seus territórios na Ásia e em África. Contra a lógica de assimilação que se professava, por exemplo no império colonial francês, Portugal continuou a recusar a cidadania da maior parte da população africana. Contudo, a mudança da designação do império colonial para «províncias ultramarinas» sustentava aquela que seria a argumentação fulcral do Estado Novo até 1974: Portugal apresentava-se como uma nação una e indivisível, com parcelas de território que iam do Minho a Timor. As colónias não eram territórios inferiores relativamente à metrópole, uma vez que tinham os mesmos direitos administrativos que as restantes províncias portuguesas.<sup>43</sup>

Pela análise da documentação que chegava ao Departamento de Estado, rapidamente se concluiu que as alterações levadas a cabo pelo governo de Lisboa não eram comparáveis às modificações desenvolvidas por outros impérios coloniais, como por exemplo o francês. Assim, o nível de integração política e administrativa da mudança constitucional de 1951 e a conseqüente aprovação da lei orgânica do Ultramar em 1953 ficava notoriamente aquém dos passos dados pelos restantes impérios, já que o governo central mantinha virtualmente todos os poderes, tendo as mudanças um carácter meramente legislativo e, principalmente, semântico, sem um impacto político e administrativo real.<sup>44</sup>

Já para Lisboa, não se pode dizer que a chegada ao poder da administração Eisenhower tenha desiludido, por completo, as aspirações portuguesas no tocante à questão colonial e à política para

42 Castelo, 'O modo...

43 Alexandre, «O Império...», 82-83.

44 Office Memorandum, 30 de dezembro de 1953. NARA – RG59, CDF 753.021 (1950-1954).

África. Ainda que não restassem dúvidas sobre o carácter anticolonialista que os norte-americanos retoricamente declaravam, o Embaixador português em Washington via com algum otimismo a futura política dos Estados Unidos para com os territórios coloniais, já que os principais atores políticos com responsabilidade na formulação da política externa proferiam expressões de «simpatia» em relação à política colonial das potências europeias. Para Esteves Fernandes, a influência dos militares no sector do governo responsável pela formulação da política externa para África era «esmagadora», como se percebia pela nomeação do General Walter Bedell Smith para Secretário de Estado Adjunto e pela manutenção do Coronel Henry Byroade à frente do *Bureau* responsável pela política para África. A presença de militares, acreditava, fazia com que a administração tivesse uma tendência natural para valorizar a importância estratégica e securitária de África, em detrimento de questões mais subjetivas, como a questão do nacionalismo.<sup>45</sup>

Contudo, nos primeiros anos da administração Eisenhower, a questão africana esteve arredada do centro das relações luso-americanas. A principal razão para tal era, sem dúvida, a evidente tensão existente na Ásia, entre Portugal e a União Indiana, que acabava por tornar secundária a importância dos assuntos africanos, ainda que, aos olhos do governo de Lisboa, África fosse mais importante. No entanto, para o governo português, não restavam dúvidas sobre a vontade norte-americana em usar uma certa influência no sentido de conseguir a liberalização política, económica e social dos territórios coloniais. Tendo em conta que a orientação tradicional americana não era normalmente favorável aos interesses portugueses e que, apesar da mudança na administração, estava «longe de se revelar compreensiva», a evolução da questão colonial era sempre um fator de primeiro plano em qualquer atitude política que fosse assumida perante os Estados Unidos.<sup>46</sup>

45 Ofício da Embaixada de Portugal em Washington, 21 de janeiro de 1953. AHD-MNE – PAA, M. 119.

46 Informação de serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros, janeiro de 1954. AHD-MNE – RNP, A. 59, M. 232.

Partindo de uma certa ideia securitária a análise da evolução política, económica e social dos territórios portugueses mostrava-lhes serem inexistentes as tensões entre as populações africanas e europeias, quer no presente, quer no futuro próximo. De acordo com as análises norte-americanas, o nível de mudança económica e social era lento, não contribuindo para que se verificasse uma atividade política com características nacionalistas. Neste sentido, as relações inter-raciais não lhes pareciam ser «um problema significativo», já que os portugueses haviam estabelecido como princípio da distinção política e social nas colónias a assimilação da cultura europeia, em detrimento da questão racial. Os poucos problemas que existiam prendiam-se com a questões relacionadas com o trabalho forçado, mas sem grandes consequências, de acordo com a avaliação feita por diplomatas norte-americanos. Graças à «iliteracia, ao etnocentrismo tribal e à administração colonial com características autocráticas», previa-se que o desenvolvimento da consciência política dos africanos em Angola e Moçambique continuasse a ser bastante débil.<sup>47</sup>

Para os Estados Unidos, estes dois territórios acabavam por ser os mais relevantes do ponto de vista da evolução política e económica, sendo que, dos restantes, apenas Cabo Verde tinha alguma importância estratégica, enquanto a Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, pela sua pequena dimensão, pouca atenção mereciam da parte de Washington, não tendo sequer qualquer representação consular americana nos seus territórios.

Com o aumento da capacidade reivindicativa dos países afro-asiáticos, acentuou-se o interesse norte-americano pela situação dos territórios coloniais portugueses. A Conferência de Bandung em abril de 1955, foi o culminar de um conjunto muito importante de desenvolvimentos no Terceiro Mundo e provocou uma conscientização generalizada de mudanças profundas na relação entre o Norte e o Sul. A dicotomia entre o espectro do comunismo e a expansão do neutralismo nos países do Terceiro Mundo, a par da

47 NIE-83, 22 de dezembro de 1953. *FRUS 1952-1954*, Vol. XI, Parte 1, 86.

emergência decisiva do movimento anticolonial, forçaram as duas superpotências e os seus aliados a redobrar a sua atenção para com os desenvolvimentos ocorridos na Ásia e, principalmente, em África. Para os Estados Unidos, Bandung demonstrou que a mudança que ocorria nestes dois continentes iria ter uma influência determinante para a evolução da Guerra Fria e, em particular, iria acelerar os acontecimentos no continente africano. Como o próprio Secretário de Estado afirmou numa reunião do *National Security Council*, a constituição do bloco afro-asiático comprovava estar a acontecer uma mudança no Terceiro Mundo, que afetaria diretamente a Europa, já que, com a perda de África, «pouco sobraría» do *velho continente*. Já para os Estados Unidos, os seus efeitos seriam indiretos, uma vez que a saída dos aliados europeus do continente conduziria, pensava-se, à impossibilidade da manutenção dos interesses norte-americanos na região.<sup>48</sup>

Ao nível diplomático, os Estados Unidos compreenderam a importância da Conferência de Bandung, esforçando-se por controlar os danos que o evento poderia ter para a imagem dos EUA no mundo e para as relações com os seus aliados transatlânticos. No entanto, a longo prazo, a administração Eisenhower não foi capaz de reagir perante as consequências provindas da constituição do bloco afro-asiático, em particular em relação às suas implicações para o dilema central da administração: o impacto que a cedência aos desejos dos países neutralistas teria nas relações dos Estados Unidos com as potências coloniais europeias. Ao tentarem adaptar-se às implicações de Bandung, os norte-americanos depararam-se com a resistência dos aliados europeus para procederem à reforma das suas políticas coloniais e com a sua própria incapacidade para romper com a atitude conservadora das potências imperiais. No final, o receio de que a aproximação aos neutralistas pudesse danificar as relações dos EUA com os seus aliados, acabou por falar mais alto, levando a administração Eisenhower a manter o apoio às potências coloniais, temendo que a criação de instabilidade em África pudesse abrir a porta à penetração soviética naquele continente.

48 Connelly, *A Diplomatic...*, 96.

No fundo, Bandung acabou por se transformar numa oportunidade perdida para Washington iniciar uma nova abordagem para com o continente africano.<sup>49</sup>

De acordo com Oliveira Salazar, a reunião dos líderes afro-asiáticos em Bandung era um acontecimento relativamente simples de explicar, cujas dimensões políticas eram evidentes. Estava na hora do Ocidente se preparar e resistir contra a avalanche comunista que se intensificava em África, já que o bloco afro-asiático se preparava para «funcionar como ponta de lança antiocidental».<sup>50</sup> Esta perspectiva era amplamente confirmada pelo Embaixador de Portugal em Washington, que procurou informar Lisboa das repercussões da conferência para os Estados Unidos. Estas informações, consideradas «muito importantes» por Oliveira Salazar, apontavam para uma «excecional repercussão» que o assunto estava a ter naquele país. De acordo com Esteves Fernandes, o Departamento de Estado acreditava que os esforços desenvolvidos pelos líderes afro-asiáticos tinham como objetivo «trabalhar contra o homem branco», já que não só teriam uma notória base racial como uma das principais propostas de Bandung seria a adoção de uma «resolução condenando a permanência em África e na Ásia de raças que não sejam as indígenas». No tocante a África, notava-se com particular interesse que os países mais próximos do Ocidente, como a Libéria e a Etiópia, haviam apenas recebido convites tardios para a conferência. Mas, acima de tudo, a reunião dos principais líderes das áreas do globo menos desenvolvidas, apesar de poder ter resultados práticos relevantes, tornava estas regiões «demasiado cômicas da sua importância e do seu valor coletivo», com consequências diretas para o colonialismo europeu. Finalmente, esta conferência acabava por demonstrar as «mal disfarçadas pretensões dos asiáticos sobre África» e, acreditava-se, tinha por objetivo de levar os Estados Unidos e potências colo-

49 Parker, «Small Victory...», 153-174.

50 Nogueira, *Salazar...*, 381. Ainda sobre Portugal e a Conferência de Bandung ver Fernando Martins, «Portugal e a Organização das Nações Unidas. Uma história da política externa e ultramarina portuguesa no pós-guerra (agosto de 1941-setembro de 1968)» (Tese de Mestrado em História dos Séculos XIX e XX (Secção século xx), Lisboa, FCSH-UNL, 1995).

niais a «ceder terreno» perante as suas ambições. Portugal tinha, portanto, necessidade de se precaver, já que o «risco de agressão aberta ou de apoio à subversão interna no continente africano» por parte do bloco afro-asiático, podia tornar-se numa realidade «num futuro não muito distante».<sup>51</sup>

A evolução verificada na Ásia e em África tornava a situação política nesses continentes cada vez mais complexa, de acordo de Oliveira Salazar. Com os EUA a nada fazerem para gorar o impacto da reunião de Bandung, na perspetiva do Presidente do Conselho português, este questionava-se se a administração Eisenhower estaria a prestar a devida atenção à evolução da situação em África. Esta interrogação foi transmitida ao Embaixador norte-americano em Lisboa, James Bonbright, na primeira reunião que ambos tiveram, em meados de março de 1955. Falando enfaticamente sobre o continente africano, como não tinha feito acerca de nenhum outro assunto da conversa, Salazar disse considerar fundamental que os Estados Unidos e todo o Ocidente tivessem consciência de que o continente africano podia facilmente tornar-se numa das áreas «com maior atividade comunista nos próximos anos». E, uma vez mais, alertou para o facto de que a perda de África para o comunismo tornaria impossível a defesa da Europa, mesmo com a ajuda dos Estados Unidos.<sup>52</sup>

Também o Ministro dos Negócios Estrangeiros português, Paulo Cunha, durante a sua visita aos Estados Unidos em finais de 1955, teve oportunidade de reforçar a posição do governo português perante a evolução do continente africano. Com uma exposição «vigorosa», o ministro português deu conta a Foster Dulles da preocupação com que o governo português assistia aos desenvolvimentos «alarmantes» que se verificavam no continente africano e que punham em causa a continuação da presença ocidental naquela região. Para Cunha, os últimos acontecimentos, em particular a realização da Conferência de Bandung, eram a prova de que os

51 Ofício da Embaixada de Portugal em Washington, 5 de janeiro de 1955. ANTT – AOS/CD-2, Pt. 2, 2.ª Sbd., n.º 17-23.

52 Memorando de Conversa, 17 de março de 1955. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon (1953-1955), Cx. 47.



asiáticos, com o «apoio e incentivo» soviético, estavam a explorar a questão colonial para expulsar os europeus dos seus territórios em África. O sucesso deste esforço significava o «eclipse» da Europa ocidental, já que a sua existência dependia dos «recursos de África e da continuação do controlo destes, pelas potências europeias». Ora, a saída dos europeus de África seria acompanhada pela competição entre soviéticos e asiáticos pelo controlo daquele continente, situação que poderia, no imediato, não ser muito preocupante para os Estados Unidos, dada a distância que separava este país de África. Já os europeus, sentiriam primeiro do que ninguém os efeitos desta competição. À parte disto, era também convicção do governo português que o bloco ocidental não podia, tendo em consideração a disputa que tinha com os soviéticos, perder tempo com as «considerações ideológicas» que estavam por detrás da questão colonial. Assim, não seria possível «encorajar» as forças do nacionalismo africano, pois isso significaria «jogar nas mãos dos propagandistas do anticolonialismo», que tão «habilmente serviam a causa comunista», o continente africano. Ao invés, era necessário o Ocidente estar «orgulhoso das suas colónias, estando disposto a defendê-las».<sup>53</sup>

Paulo Cunha terminou a sua exposição pedindo desculpa por alguma falta de eloquência, devido à dificuldade em se exprimir em inglês. No entanto, considerava crucial que o Secretário de Estado compreendesse perfeitamente a posição portuguesa nesta questão. Com alguma ironia e até um pouco de paternalismo, Dulles tranquilizou o seu homólogo, asseverando que este «não poderia ter sido mais convincente, mesmo que tivesse estudado em Oxford ou Harvard». Concentrando-se no que verdadeiramente interessava, o Secretário de Estado admitia existir «perigo» na «concessão prematura da independência» aos povos coloniais, ainda que, dependendo dos casos, muitas vezes a independência fosse a «melhor solução para combater a ameaça comunista». Dulles apontava, por exemplo, o caso da Indochina, onde a França não tinha tido outro remédio senão cessar a ligação que tinha com aquele território. Porém, não

53 Memorando de Conversa, 30 de novembro de 1955. *FRUS 1955-1957*, Vol. XXVII, 445-451.

podia deixar de «reconhecer que havia poucos, senão nenhuns, problemas» que tivessem resultado da administração portuguesa nos territórios africanos, situação que devia, de facto, ser realçada. Os europeus não deviam esquecer-se que os seus objetivos em África deviam ser conduzidos para que as populações dos territórios dependentes «desejassem manter a ligação» com as metrópoles.<sup>54</sup>

Se estas declarações eram reveladoras, principalmente, da posição pessoal de Foster Dulles em relação ao colonialismo europeu, não podiam deixar de refletir um certo acomodamento do Departamento de Estado em relação à posição portuguesa em África. Esta orientação devia-se, em parte, à imagem benigna que o colonialismo português parecia ostentar. De acordo com o Consulado Geral dos Estados Unidos em Luanda, Albert Rabida, para se analisar a posição portuguesa em África tinha de se ter em consideração duas situações. Em primeiro lugar, que Portugal era um país subdesenvolvido onde, em algumas regiões do próprio território metropolitano, as populações viviam sob um certo «feudalismo». Por outro lado, ainda que fosse uma ditadura «benevolente», o conceito dos direitos humanos «tinha muito que avançar», quer na mente das autoridades oficiais, quer junto da população em geral, para chegar ao nível do resto da Europa ocidental.<sup>55</sup> A juntar a estas características, havia ainda, de acordo com o norte-americano em Angola, outros três importantes elementos para se compreender o colonialismo português e perceber a evolução desta região. Desde logo, havia que ter em atenção que na Constituição portuguesa de 1933 estava expressa a ideia de que o homem tinha não só o dever como a obrigação moral de trabalhar, situação que, de acordo com Albert Rabida, permitia que fosse aceite, «na mente dos portugueses», a prática do trabalho forçado. Acrescia o princípio de que a «tranquilidade política e a harmonia interna deviam ser o principal objetivo da organização social», mesmo que à custa dos direitos cívicos, liberdade de expressão ou direitos constitucionais. Finalmente, os por-

54 Idem.

55 Telegrama do Consulado dos Estados Unidos em Luanda, 28 de novembro de 1955. NARA – RG59, CDF, 753N.00 (1955-1959).

tugueses tinham legalmente a imposição de que o salário se deveria restringir ao mínimo do custo de vida, o que justificava, em certa medida, a «exploração económica das populações nativas».<sup>56</sup>

Tendo em atenção estes elementos, o cônsul norte-americano considerava ser mais fácil compreender a política colonial portuguesa, já que ela refletia a retrógrada evolução política, económica e social da metrópole. De certa forma, continuava Rabida, Portugal estava «ainda a tentar alcançar na Europa» o que certos territórios africanos, como por exemplo a Nigéria e a Costa do Ouro, «estavam já a reivindicar para si», nomeadamente no que dizia respeito à modernização económica e social e à responsabilidade política e cívica. Até mesmo no Congo Belga, onde a colonização tinha só algumas décadas, «comparada com a presença secular de Portugal em Angola», a população africana estava já a «desenvolver-se a um nível superior» ao dos territórios portugueses. As diferenças entre as características coloniais da Bélgica e de Portugal eram nítidas. Por exemplo, a colonização do Congo por colonos brancos era feita por elites, pelo que não tinham interesse algum em executar trabalhos físicos dando, por isso, oportunidade à criação de uma classe operária africana. Em Angola, ao contrário, os colonos vindos de Portugal «alcançam o auge da sua ambição transformando-se num operador de máquinas, mecânico ou qualquer outro trabalho especializado», deixando aos angolanos «poucas oportunidades para se especializarem e abandonarem o seu abjeto trabalho físico e não-qualificado». Vendo a questão por este prisma, reconhecia-se que Angola tinha tido uma evolução «satisfatória» global, ao nível político, económico e social, já que os problemas e a ineficiência da política colonial portuguesa começavam a ser «gradualmente reconhecidos», estando a ser «examinadas com cautela» as possíveis soluções.<sup>57</sup>

Apesar destes desejos de Lisboa, o consulado norte-americano acreditava, no entanto, haver razões para duvidar da capacidade portuguesa em «isolar suficientemente» as suas colónias, em parti-

56 Idem.

57 Idem.

cular Angola, das rápidas evoluções políticas que se verificavam por todo o continente africano. Os portugueses corriam o sério risco do seu destino em África fosse decidido por fatores internacionais, em detrimento da sua própria política para as questões coloniais. Era, contudo, notório que, até àquele momento, os portugueses tinham demonstrado uma «clara habilidade para evitar a pressão do tempo», usando taticamente a evolução dos acontecimentos para se adaptarem, mesmo que isso não se refletisse numa evolução económica, social e política em África.<sup>58</sup>

Sobretudo a partir da II Guerra Mundial, o governo de Oliveira Salazar compreendeu já não ser viável «isolar» Angola do desenvolvimento económico e político que se começava a verificar um pouco por toda a África, sendo que, «gradualmente», começou a perceber que o desenvolvimento económico seria a melhor arma para evitar a «insatisfação» dos habitantes de Angola. Na verdade, esta progressiva abertura foi incentivada pelo aumento da população branca a viver no território e pela inserção de Portugal no sistema internacional da Guerra Fria, em particular pela participação em organismos multilaterais como a OECE, UEP (União Europeia de Pagamentos) e NATO. Vendo as dinâmicas impostas na política colonial por parte dos seus principais parceiros europeus, o governo de Lisboa entendeu existir nesses desenvolvimentos uma ameaça à desintegração do seu império, em particular dada a cada vez maior preocupação veiculada na ONU em relação aos territórios dependentes. Assim, e apesar de ter uma «apetência natural para reprimir», Portugal parecia agora admitir que «o progresso [era] desejável», desde que fosse para «reforçar a relação imperial» de Lisboa com os territórios coloniais, sob controlo apertado do governo metropolitano. A aplicação colonial dos Planos de Fomento desenvolvidos pelo Estado Novo a partir de 1952 era a consubstanciação declarada deste propósito, o qual, na opinião do cônsul Albert Rabida, tinha mais vantagens do que desvantagens. Os resultados económicos eram já evidentes, notando-se uma nítida melhoria da economia e das condições de vida das populações de Angola.<sup>59</sup>

58 Idem.

59 Idem.

O desenvolvimento da província portuguesa tinha, também, um reflexo evidente ao nível político. As alterações constitucionais e legislativas operadas pelo governo de Lisboa no princípio dos anos cinquenta, apesar de não «aumentar[em] genuinamente a autonomia» das populações brancas e negras de Angola, demonstravam a importância crescente que os territórios coloniais portugueses tinham na formulação da política do governo de Oliveira Salazar. Indicavam que Lisboa estava a «antecipar-se ao aparecimento de aspirações locais» no sentido da melhoria dos direitos cívicos e constitucionais. Mas, apesar destas modificações, em Angola não existia qualquer tipo de exigência para uma mudança política, já que a consciência política continuava a ser muito pouco desenvolvida e os cidadãos e as populações negras punham, geralmente, os interesses económicos à frente das necessidades políticas. Na verdade, entre os colonos brancos havia a viva percepção de que em Angola usufruíam de mais «liberdade individual» do que a que tinham em Portugal, já que não se deparavam com os condicionalismos característicos da sociedade europeia. Por outro lado, a existência de uma «clara distinção» entre brancos e negros, devido à melhor posição social dos primeiros, permitia que as condições de vida dos colonos em Angola fossem superiores àquelas que tinham usufruído no território metropolitano. Esta posição de superioridade podia, contudo, tornar-se explosiva a curto prazo, na medida em que, quando os brancos compreendessem a sua «potencialidade política», poderiam exigir mais autonomia da colónia em relação à metrópole.<sup>60</sup>

Era na relação com os africanos que estava o «cerne» do presente e do futuro de Angola, para o cônsul norte-americano em Angola. Em comparação com os restantes territórios coloniais europeus, considerava a situação dos africanos em Angola pior, em todos os níveis, refletindo o desenvolvimento, «ou a falta dele», na própria metrópole. Mas tornava-se indiscutível que, lentamente, os africanos começavam a reconhecer a falsidade da ideia criada pelos portugueses de que o seu futuro dependia da ligação com Portugal. Sobretudo ao longo da fronteira de Angola com o Congo Belga e com a Rodésia

60 Idem.

do Norte, os africanos viam que, aquilo que os portugueses lhes prometiam, estava já a ser dado nesses territórios. Além do mais, os progressos que ocorriam um pouco por toda a África estavam a gerar um «aumento do ressentimento» das populações contra o trabalho forçado, bem como um cada vez maior descontentamento em relação às «tremendas disparidades das condições de vida» entre as populações de Angola e as dos territórios coloniais belgas e ingleses. Já nas grandes cidades, as populações africanas «lutavam» por melhorar a sua educação, aprendendo sozinhos a ler e a escrever e fazendo sacrifícios para porem os seus filhos nas escolas, como que se «preparando» para uma «luta futura». Recorrendo à sua experiência pessoal noutros territórios sob administração colonial, o cônsul norte-americano acreditava que, em Angola, o terreno estava a preparado para que, caso emergisse um grande líder nacionalista, os portugueses comesçassem a sentir os primeiros problemas sérios de contestação à sua política colonial. Mas, até àquele momento, não tinha aparecido ninguém com essas características.<sup>61</sup>

O principal problema parecia ser, de acordo com Albert Rabida, o facto de os portugueses não estarem ainda «claramente conscientes» das implicações do progresso que se verificava no continente africano, apesar de irem reconhecendo paulatinamente que era necessário fazer alguma coisa. Particularmente em Lisboa, as elites pareciam «autoiludidas com a sua própria propaganda sobre a igualdade racial, da missão civilizadora que pensam terem vindo a realizar e do mito da sua superioridade e eficiência» no que concernia à administração colonial. O governo português acreditava que a ausência de grande contestação africana nas suas colónias se devia ao «carinho das populações nativas pela administração colonial portuguesa» e não à flagrante posição de «subserviência» que lhes era imposta. No fundo, estabelecendo uma comparação, era como se a ausência de «greves e manifestações nas ruas» na metrópole indicasse o «amor dos trabalhadores dos têxteis pelos seus patrões». No entanto, tendo em atenção a experiência por que estavam a passar na Ásia, devido à disputa luso-indiana, o cônsul norte-americano

61 Idem.

acreditava poder esperar-se que os portugueses tomassem as medidas necessárias para evitar a dissolução futura do seu império<sup>62</sup>.

Cerca de um ano mais tarde, em 1956, o mesmo cônsul norte-americano teve oportunidade de atestar a «evolução pertinente» de Angola, confirmando que se estavam a aplicar reformas «em consonância com as realidades» de um continente em rápido crescimento. No ano anterior, tinha-se acentuado o progresso político, económico e sociológico de Angola, permitindo afirmar que este território era um «elemento de estabilidade» em África. Albert Rabida considerava que, em face disto, a política dos Estados Unidos para com Portugal e os seus territórios coloniais «deveria manter-se», nomeadamente no que dizia respeito ao encorajamento do «progresso e estabilidade» daquele continente como um componente fundamental da contribuição portuguesa para a NATO, bem como para a «orientação de África para os interesses políticos e económicos ocidentais». Esta posição tornava-se ainda mais relevante na medida em que era, para si, evidente que a população angolana estava «impreparada» para adotar, num futuro próximo, quaisquer reformas com características democráticas como as «contempladas na filosofia política americana».<sup>63</sup>

É notório que o discurso do cônsul Albert Rabida estava bastante mais marcado pelos desenvolvimentos internacionais no contexto da Guerra Fria, se compararmos com a análise feita por si no ano anterior. Em finais de 1956, era incontestável que o problema de Angola era idêntico ao de outras regiões coloniais, prendendo-se maioritariamente com o perigo de penetração comunista. Ora, se o governo português, tendo em conta a sua identidade autoritária, podia tornar as táticas de penetração soviética «menos eficazes» do que noutras áreas menos controladas, era de se esperar que a possibilidade de uma penetração comunista em Angola pudesse existir. Este perigo traria, indiscutivelmente, uma certa tensão nas relações luso-americanas, na medida em que Portugal via com bastante sus-

62 Idem.

63 Telegrama do Consulados dos Estados Unidos em Luanda, 23 de novembro de 1956. NARA – RG 59, CDF, 753N.00 (1955-1959).

peição qualquer ingerência externa nas suas colónias. Ainda para mais, havia tradicionalmente da parte do governo português uma tendência para entender os acontecimentos internacionais como uma simples cadeia de causa-efeito em que as atitudes norte-americanas, ou a falta delas, eram responsáveis pelos acontecimentos na Europa Oriental, Médio Oriente e Ásia. A menos que os Estados Unidos emitissem a sua opinião ou sugerissem mudanças de política com «sobriedade e cuidado», era difícil fazer o governo português acreditar que o movimento nacionalista africano era «impossível parar a longo prazo» e que a manutenção dos interesses ocidentais «requeria uma acomodação inteligente desta orientação». Qualquer passo em falso iria, por um lado, contribuir para que os portugueses reforçassem a ideia de que era possível evitar a emergência do nacionalismo africano em Angola através da imposição do nacionalismo português nas populações, e, por outro lado, de que as ideias independentistas que se preparavam para varrer o continente africano mais não eram do que ideias «fomentadas por Moscovo». Em 1956, «era inconcebível que os portugueses aceitassem a independência de Angola ou a ascensão da população nativa a posições de responsabilidade política». Qualquer pressão era ainda «prematura».<sup>64</sup>

Também em Moçambique, a diplomacia norte-americana testemunhava o «ponto de viragem» em que esta colónia se encontrava. De acordo com o cônsul norte-americano em Lourenço Marques, Smith Simpson, os anos seguintes seriam decisivos para determinar a continuação ou não de Moçambique na esfera de influência do Ocidente. No caso particular desta colónia, era visível que o «progresso económico estava a acontecer», com todos os constrangimentos que isso podia trazer para o futuro do território. A aplicação dos Planos de Fomento tinha indiscutivelmente acelerado o desenvolvimento económico do território, sobretudo ao nível da criação de novas infraestruturas, mas também nível da produção agrícola, já que se verificava um aumento significativo da área arável graças aos projetos hídricos levados a cabo. Nos últimos anos tinha-se, de facto, assistido à evolução de Moçambique, passando de uma «coló-

64 Idem.



nia negligenciada e indolente para uma cada vez mais moderna província». O desenvolvimento económico tinha sido também acompanhado de uma «significativa mudança política e administrativa», a qual havia transformado os portugueses, pela primeira vez, em «comandantes efetivos do seu próprio território», controlando portos e caminhos-de-ferro (à exceção do caminho-de-ferro da Beira, que se mantinha em mãos britânicas), bem como grande parte do investimento na colónia. O desenvolvimento económico a que se assistia em Moçambique era acompanhado por um «crescimento do nacionalismo» português que via com progressiva desconfiança a influência externa no território, fruto de um passado histórico de ameaça à integridade colonial. Em meados dos anos cinquenta, o objeto da desconfiança já não eram tanto os ingleses, mas sim os Estados Unidos, «vistos como tendo ultrapassado os britânicos na dominação mundial», apesar de não terem a preparação destes.<sup>65</sup>

Receios à parte, era incontestável que a evolução económica acabava por ter reflexos na relação com as populações africanas. Durante anos, Portugal tinha-as tratado com «relativa indiferença», já que era «manifesto o pouco interesse para com os nativos, à exceção» da necessidade em utilizar a sua força de trabalho. No entanto, à medida que cresciam as críticas internacionais ao relacionamento entre os portugueses e os africanos, em especial desde o final da II Guerra Mundial, o governo português estava cada vez mais «sensível» à ingerência e avaliação externa relativamente a esta questão. Como resultado, ao mesmo tempo que procurava evitar a tradicional emigração das populações de Moçambique para a Rodésia e a África do Sul, tinha aumentado a atividade repressiva e policial de forma a controlar a questão. Esta política acabava por ter uma implicação concreta no relacionamento das autoridades portuguesas com as missões protestantes estrangeiras, vistas com grande desconfiança por trabalharem diretamente com as populações. Acima de tudo porque, como apontava o cônsul, o trabalho desenvolvido pelos missionários estava a aproximar as populações africanas de «ideias do

65 Telegrama do Consulado dos Estados Unidos em Lourenço Marques, 2 de novembro de 1957. NARA – RG 59, CDF, 753C.00.

século xx diferentes daquelas que os portugueses defendiam», já que apelavam a uma educação que tinha como base a responsabilidade e a liberdade individual. Se a repressão e o aprofundamento do estado policial em Moçambique contribuíam para dominar as populações de origem africana, era expectável que, no futuro, trariam graves consequências para o desenvolvimento estável do território. Estas consequências sentir-se-iam principalmente junto da população de origem europeia, que tinha uma crescente consciência política e que, a breve prazo, se poderia tornar sensível às ideias de autodeterminação. Sobretudo se as autoridades portuguesas insistissem em intensificar os meios repressivos e em aumentar a carga fiscal sobre os cidadãos brancos e assimilados.<sup>66</sup>

Os relatórios enviados pelos cônsules norte-americanos nos territórios portugueses de Angola e Moçambique acabavam por contribuir decisivamente para a formulação da política norte-americana para com as colónias portuguesas. Em termos de política geral dos Estados Unidos para África, as notícias recebidas de Angola e Moçambique eram, de certa forma, vistas como uma exceção à regra relativamente aos acontecimentos que se verificavam por toda a África. Na verdade, quer Portugal, quer a Bélgica, eram vistos como parceiros de menor dimensão na cada vez mais necessária e desejável intervenção norte-americana na África tropical. Quando, a partir da segunda metade dos anos cinquenta, os EUA passaram a defender uma colaboração mais intensa com os seus aliados europeus para iniciar o processo de concessão, a médio e longo prazo, da autodeterminação dos territórios coloniais africanos, os responsáveis pela política externa norte-americana defendiam que os EUA deviam assumir a liderança deste processo, a par de britânicos e franceses. Já Portugal e a Bélgica eram atores secundários nesta questão, desempenhando um papel de «menor intensidade» no sentido de implementar um «gradual e razoável andamento» no sentido da independência dos seus territórios coloniais.<sup>67</sup>

66 Idem.

67 Despacho do Consulado Geral dos Estados Unidos em Dakar, 30 de novembro de 1956. *FRUS 1955-1957*, Vol. XVIII, 164-165.

## A CRISE DO SUEZ E AS RELAÇÕES LUSO-AMERICANAS: A IMPORTÂNCIA DOS AÇORES

O que acabava por modelar, decisivamente, a política norte-americana para Portugal era a sua localização europeia, sobretudo, a autorização para a utilização da base das Lajes em tempo de paz. Na verdade, constrangidos pela importância dos Açores para os seus interesses na Europa e apoiados pelos relatos de razoável calma social e progressivo desenvolvimento económico nas colónias portuguesas, os responsáveis políticos norte-americanos optavam pela adoção de uma posição tolerante para com a política colonial do Estado Novo. E, confirmando a assertividade desta postura, lá estava o governo português, com a sua retórica acutilante, salientando os aspetos negativos da política externa norte-americana, em particular no que dizia respeito à sua prossecução no Médio Oriente, Ásia e África. Neste contexto, a crise do Suez em 1956 foi, indiscutivelmente, um momento clarificador para as relações luso-americanas.

A nacionalização do canal do Suez, ocorrida a 26 de julho de 1956, foi o culminar de um longo processo de afastamento do líder egípcio Gamal Abdel Nasser em relação ao Ocidente. Na verdade, norte-americanos, ingleses e franceses viam no presidente egípcio uma ameaça crescente, dada a sua cada vez maior aproximação a Moscovo. Perante isto, o Secretário de Estado Foster Dulles optou por recusar o financiamento ocidental para a construção da barragem do Assuão, situação que, em última instância, levou à reação egípcia de nacionalizar o canal. Da parte dos Estados Unidos, foi sempre evidente que não desejavam resolver a questão pela força, apesar de compreenderem que isso poderia potenciar o «prestígio de Nasser» em todo o mundo árabe.<sup>68</sup> Posição contrária defendia o Reino Unido e, principalmente, a França. Ainda que o governo de Londres optasse, num primeiro momento, por convergir a sua política com a dos Estados Unidos, rapidamente cedeu ao desejo

68 Luís Nuno Rodrigues, «As advertências de John Foster Dulles», *Relações Internacionais*, 12 (2006): 153-155.

franceses e israelitas de desencadearem uma operação militar para recuperar o controlo deste importante ponto estratégico.<sup>69</sup>

O ataque das forças israelitas ao Egipto a 29 de outubro de 1956 e a subsequente ajuda anglo-francesa, desencadeada a 5 de novembro de 1956, deixaram os responsáveis políticos norte-americanos, em particular o Presidente Eisenhower, furiosos. O general preparava-se para um novo mandato, com eleições marcadas para 6 de novembro desse ano, e o desencadear das operações militares dos seus aliados não podia vir em pior altura. Mas, acima de tudo, a atitude da França, Reino Unido e Israel espelhava uma falta de união do bloco ocidental que, numa primeira fase, tinha optado por dirimir a questão através de meios diplomáticos. Através de pressão política e financeira junto do governo britânico, a administração norte-americana conseguiu um rápido recuo dos seus aliados, levando-os a retirar da área do canal até finais de 1956.<sup>70</sup>

Adicionalmente, a crise do Suez deu-se ao mesmo tempo que Moscovo ordenara a invasão da Hungria para evitar as mudanças políticas que se desenhavam naquele Estado independente. Graças à atitude francesa e inglesa, esta agressão soviética tinha passado praticamente despercebida. Ao mesmo tempo, a intervenção no Egipto foi pretexto para renovada propaganda antiocidental um pouco por todo o mundo, habilmente aproveitada pela União Soviética, introduzindo de forma permanente a retórica da Guerra Fria no Médio Oriente e em África. Para Washington, Londres e Paris, o Suez teve também um outro significado: os Estados Unidos emergiam definitivamente como o líder destacado do mundo ocidental, se dúvidas houvesse, o único capaz de apaziguar os problemas internacionais com a URSS e com poder para impor aos seus aliados as soluções a resolução dos conflitos por eles criados.<sup>71</sup>

69 Daniel Marcos, «Guy Mollet e a parceria com Israel», *Relações Internacionais*, 12 (2006): 139-142.

70 Wm. Roger Louis, «Dulles, Suez and the British», in *John Foster Dulles and the Diplomacy of the Cold War*, ed. Richard H. Immerman, 133-158 (Princeton: NJ, Princeton University Press, 1990); Robert R. Bowie, «Eisenhower, Dulles, and the Suez Crisis», in *Suez 1956. The Crisis and its Consequences*, ed. Wm. Roger Louis e Roger Owen, 189-214 (Oxford: Clarendon Press, 1989).

71 Judt, *Postwar...*, 294-298; Gaddis, *The Cold War*, 126-128.

A médio e a longo prazo, o Suez demonstrou a fraqueza dos impérios coloniais europeus e a dificuldade crescente que Reino Unido e França teriam para manter a sua estrutura colonial, a qual, no caso do primeiro, ainda se estendia de África até à Ásia. Não que a crise tenha gerado uma alteração profunda da política colonial britânica.<sup>72</sup> Porém, levou à generalização das pressões locais a favor da descolonização e demonstrou que Londres já não tinha os recursos económicos, militares e políticos que lhe permitissem manter, pela força, uma presença colonial global. De forma mais controlada ou fugindo-lhe das mãos, a partir de 1956, o Reino Unido assistiu à desintegração do seu império colonial, sendo acompanhado, ainda que de forma mais relutante, pela França e pela Bélgica.<sup>73</sup>

Para o governo português, o rápido desenvolvimento da questão do Suez foi visto com bastante apreensão. A curto prazo, forçava o governo português a tomar decisões que teriam uma implicação direta junto dos principais aliados portugueses. Por exemplo, a proposta anglo-americana de criação de uma associação internacional de utentes do Canal do Suez encarregada de regular a manutenção e utilização do canal, avançada como forma de resolver o diferendo que a nacionalização do canal tinha trazido, obrigava a que Lisboa fosse forçada a decidir rapidamente a sua posição perante essa organização. A recusa da adesão de Portugal a este novo organismo era um problema «melindroso» uma vez que poderia germinar «más atitudes» destes países em relação aos interesses portugueses, nomeadamente em relação à disputa luso-indiana. Da mesma forma, a aceitação para participar criaria «atritos claros com o Egipto» o que acarretava, da mesma forma, «consequências desfavoráveis» para o litígio que opunha Portugal à União Indiana.<sup>74</sup> Assim, Portugal procurava acentuar o seu tradicional equilíbrio nas questões internacionais, «alinhando com

72 L. J. Butler, «British Decolonization, insurgency and strategic reverse: The Middle East, Africa and Malaya, 1951-1957», in *Crises of Empire. Decolonization and Europe's Imperial States, 1918-1975*, Martin Thomas, et. al. (Londres: Hodder Education, 2008), 91-93.

73 Judt, *Postwar...*, 298.

74 Carta de Paulo Cunha a Oliveira Salazar, 13 de setembro de 1958. Citado em *Anon.*, «Portugal e a Crise do Suez. Documentos», *Relações Internacionais*, 12 (2006): 119-129.

os ocidentais», mas mantendo uma posição «comedida» para com o Egipto.<sup>75</sup>

Indiscutivelmente, eram as consequências económicas, políticas e estratégicas a prazo que inquietavam o governo português. A Portugal preocupava uma eventual subida do preço do petróleo devido às dificuldades de passagem pelo canal, agora que ele estava nas mãos de um governo neutralista que caminhava para os braços da União Soviética. Já a nível político e estratégico, os acontecimentos do Suez eram a prova do princípio da «derrocada europeia» em África e no Mundo, graças às «sucessivas humilhações» por que passavam as duas principais potências coloniais.<sup>76</sup> Ao longo dos meses seguintes, a diplomacia portuguesa refletiu sobre quais eram, para si, as lições a tirar da crise do Suez, nomeadamente em relação ao futuro papel que se poderia esperar da política externa norte-americana. Particularmente pessimista, o Embaixador de Portugal em Washington, Luís Esteves Fernandes, afirmava que a crise do Suez era clara em demonstrar o objetivo da administração Eisenhower em ofender e humilhar as potências coloniais aliadas, optando por um caminho de independência em relação ao futuro das colónias dos seus aliados europeus. Esta linha seria certamente seguida, de acordo com Esteves Fernandes, por uma política de aproximação norte-americana ao bloco afro-asiático, tendo por objetivo capitalizar a progressiva perda de influência europeia na Ásia e em África. Era uma verdadeira inversão da política externa norte-americana que, tudo apontava, iniciaria um caminho de perda da influência como «grande potência, *leader* do mundo livre» de forma a ceder aos «caprichos» dos países neutralistas. Esta abdicação era provocada por uma vontade manifesta de colocar os seus próprios interesses à frente dos interesses do *mundo livre*, evitando a confrontação direta com a União Soviética através da implementação de uma luta decidida contra a expansão da hegemonia soviética na Ásia e África.<sup>77</sup>

75 Nogueira, *Salazar...*, 429.

76 Martins, «É evidentemente...»

77 Ofício n.º 1231 da Embaixada de Portugal em Washington, 29 de novembro de 1956. Citado de Martins, *Portugal...*

As afirmações veiculadas pelo Embaixador português nos Estados Unidos não eram, de todo, uma novidade, já que habitualmente o governo de Lisboa e, em particular o Presidente do Conselho, não escondiam o receio pela tradicional tendência anticolonialista de Washington. Até ao final da administração Eisenhower, o governo português nunca deixou de ver o grande interesse dos Estados Unidos pelo continente africano, em particular a sua defesa do direito dos povos à independência, como uma mera justificação para obter vantagens económicas. Para Oliveira Salazar e para a diplomacia portuguesa, o que estava em jogo na posição norte-americana era a «conquista de facilidades para o investimento de capitais e abertura ou alargamento de mercados» nos territórios sob domínio das potências europeias.<sup>78</sup> Este interesse, nascido das transformações político-sociais do pós-guerra, levava a que, pela concorrência direta com a URSS, o instinto de segurança norte-americano fosse obrigado a «combater a propaganda e infiltração soviética em África», quer ao nível político, quer ao nível económico, levando os EUA a procurar «herdar a influência» que os europeus estavam a perder no continente africano.<sup>79</sup>

A questão do Suez tinha soado como o derradeiro toque de alerta para os responsáveis políticos portugueses. Demonstrava que o movimento internacional de contestação ao colonialismo se intensificaria, levando a que, num determinado momento, os interesses das potências coloniais europeias, em particular Portugal, colidissem com os propósitos da política externa norte-americana. Desta forma, e aproveitando o facto de o Embaixador dos Estados Unidos em Lisboa ter solicitado uma audiência, Oliveira Salazar pode expressar pessoalmente a sua inquietação perante a evolução da política externa norte-americana. De realçar que o objetivo do Embaixador James Bonbright ao solicitar uma conversa com o Presidente do Conselho português era levantar a questão do atraso nas negociações para a extensão da autorização norte-americana para utilizar a base das Lajes em tempo de paz.

78 Ofício da Embaixada de Portugal em Washington, 31 de outubro de 1958. AHD-MNE – RNP, A. 62, M. 110.

79 Ofício da Embaixada de Portugal em Washington, 26 de setembro de 1958. AHD-MNE – RNP, A. 62, M. 110.

Estas negociações, como já referimos anteriormente, haviam começado em 1955 e, devido à crise internacional provocada pela invasão dos enclaves portugueses na Índia, Dadrá e Nagar-Aveli, tinham sido propositadamente adiadas pelo governo português como forma de pressão diplomática aos Estados Unidos para tomarem uma posição favorável aos interesses portugueses. Ao longo de 1956, numa altura em que o acordo entre as autoridades militares dos dois países estava já fechado e faltava, apenas, o entendimento político, Bonbright iniciara uma última e desesperada *démarche* para resolver o impasse nas negociações. Ainda para mais porque, no dia 31 de dezembro de 1956, terminava o prazo de validade do acordo das Lajes.

Neste sentido, e precisamente no último dia do ano, Oliveira Salazar aceitou a receber o Embaixador dos Estados Unidos. Perante a queixa de que as negociações dos Açores se estavam a arrastar há demasiado tempo, Salazar não deixou de concordar e demonstrar o seu «incómodo», atestando que o atraso na resolução do acordo se prendia, até ao princípio do outono de 1956, com o facto do ministro Paulo Cunha estar a recuperar de problemas de saúde que o tinham afastado, temporariamente, das suas funções. No entanto, o Presidente do Conselho não negava que uma série de acontecimentos tinham levado o governo português a «refletir se não seria aconselhável, no seu próprio interesse, adiar a conclusão de um novo acordo». Isto porque Portugal estava «inquieta com a direção» que a política externa norte-americana tomava, não «compreendendo para onde ela se dirigia». Para Salazar, os Estados Unidos tinham que perceber que Portugal «tinha interesses espalhados por África e Ásia», precisando «ter a certeza» de que as políticas norte-americanas não prejudicariam as posições portuguesas. Desta forma, seria injusto que Washington esperasse que Lisboa cedesse a fazer concessões nos Açores, se as suas políticas causassem «danos» a Portugal na Europa, em África e na Ásia. Para além das claras consequências que a política norte-americana teria para a Aliança Atlântica, devido às ações da administração Eisenhower contra a França e a Inglaterra, «as principais potências europeias que compunham a Aliança», era evidente que os Estados Unidos tinham «minado completamente» a NATO. A preocupação do Presidente



do Conselho era tal que chegava mesmo a questionar se o «valor da aliança voltaria a ser o mesmo» após o Suez.<sup>80</sup>

Perante tão contundentes afirmações, James Bonbright procurou apaziguar o melhor que pode o Presidente do Conselho, explicando a posição norte-americana na crise do Suez e assegurando o apoio dos Estados Unidos à NATO. Contudo, Salazar «não ficou convencido». Ao longo da conversa com o Embaixador, o governante português não deixou de repetir que Portugal «precisava de perceber para onde os Estados Unidos se dirigiam», pois estava «muito inquieto com a política afro-asiática» norte-americana, que era «prejudicial» para os interesses europeus. Oliveira Salazar afirmou-se, também, «particularmente perturbado» com algumas declarações proferidas pelos responsáveis políticos norte-americanos.<sup>81</sup> O Presidente do Conselho referia-se, em particular, a uma conferência de imprensa de John Foster Dulles, em princípios de outubro de 1956, em que o Secretário de Estado ligou deliberadamente a questão da nacionalização do Canal com a questão do colonialismo. Para Dulles, era necessário evitar a identificação dos Estados Unidos com as potências coloniais europeias e com os países e movimentos que defendiam uma rápida independência dos territórios coloniais. No entanto, o Secretário de Estado não deixava de transparecer a ideia de que o colonialismo europeu não tinha futuro e que os impérios coloniais deviam iniciar rapidamente o processo de autodeterminação, de forma a conduzir os seus territórios à independência, sem a ocorrência de instabilidade política e social.<sup>82</sup>

Para Salazar, estas declarações eram a prova inequívoca de que tinha estado sempre certo sobre a verdadeira posição norte-americana em relação à questão colonial. Perante isto, o Presidente do Conselho apenas tinha a oferecer aos Estados Unidos uma extensão do Acordo de 1951 por mais um ano, ou seja, de 1 de janeiro até 31 de

80 Memorando de Conversa entre James Bonbright e Oliveira Salazar, 31 de dezembro de 1956. *FRUS 1955-1957*, Vol. XXVII, 466-471.

81 Idem.

82 Conferência de Imprensa de John Foster Dulles, 2 de outubro de 1956. Citado de Louis, «Dulles...», 150.

dezembro de 1957. Salazar deixou mesmo claro que se tratava de uma «extensão unilateral» e não a conclusão de um novo acordo. Nesse ano, o mais tardar em março, seriam então reiniciadas as conversações políticas de forma a concluir a renovação do acordo. Bonbright pouco pode fazer para além de «registar a frustração», em seu nome pessoal e em nome do governo norte-americano. À despedida, Salazar voltou a desculpar-se pelos atrasos que as renegociações do acordo tinham tido, reafirmando que, até ao espoletar da crise do Suez, «tinham sido fortuitas». <sup>83</sup> Ficava, portanto, claro que o governo português não tinha qualquer problema em jogar o *trunfo* Açores para pressionar a administração norte-americana e proteger os seus interesses em África e na Ásia. Desta forma, a posição dos Estados Unidos tinha de ter sempre em conta que a mudança de posição radical da sua política em relação a África teria reflexos imediatos na manutenção dos interesses norte-americanos nos Açores, especialmente em períodos em que estivessem a decorrer negociações para a renovação dos acordos bilaterais com Portugal.

#### «UM DIA DE LUTO»: A ADESÃO DE PORTUGAL À ONU E A INTENSIFICAÇÃO DA CRÍTICA INTERNACIONAL AO COLONIALISMO PORTUGUÊS

Na segunda metade da década de 1950, a posição internacional portuguesa degradou-se devido à resistência à descolonização, ainda que, até ao fim da administração Eisenhower, Portugal contasse quase sempre com o apoio dos Estados Unidos. Um apoio proporcionado pela questão dos Açores, mas que acabou por ser fundamental para evitar o progressivo isolamento de Portugal. Mas um auxílio que, gradualmente, se tornou mais difícil de justificar pelos próprios Estados Unidos, não só perante a comunidade internacional, mas, principalmente, junto de alguns sectores da administração.

83 Memorando de Conversa entre James Bonbright e Oliveira Salazar, 31 de dezembro de 1956. *FRUS 1955-1957*, Vol. XXVII, 466-471.

A entrada de Portugal nas Nações Unidas, em 1955, foi mais um passo importante para a lenta e progressiva inserção do Estado Novo no sistema internacional da Guerra Fria (sobretudo depois do veto de 1946), continuando o caminho de aprofundamento da multilateralização da política externa portuguesa iniciado com a participação na OECE e NATO.<sup>84</sup>

As condições de admissão de Portugal na ONU não se revestiram do prestígio que o regime português desejava. Integrada num grupo de dezasseis outras nações, que incluía países neutrais na II Guerra Mundial, como a Irlanda e a Espanha, e potências vencidas, como a Finlândia, a Roménia e a Bulgária, Portugal foi admitido após uma negociação entre os Estados Unidos e a União Soviética, fruto de um período de distensão nas relações entre as duas potências. Do ponto de vista português, Portugal entrou por «trocós miúdos» e sem controlo sobre o momento internacional, ainda que o governo procurasse reforçar a ideia de que mais não era do que a «reparação da injustiça» do afastamento verificado em 1946.<sup>85</sup>

Era indiscutível que a proposta para a adesão de Portugal à ONU chegava numa má altura, já que Lisboa via com «sincera apreensão» a evolução que se verificava nas Nações Unidas, nomeadamente no que dizia respeito à cada vez mais visível possibilidade deste organismo internacional se transformar no palco privilegiado da luta contra o colonialismo. Como Paulo Cunha teve oportunidade de confidenciar, a título pessoal, ao Embaixador norte-americano em Lisboa, dado o agravamento da pressão sobre a França nas Nações Unidas por causa do início da guerra da Argélia, o governo de Lisboa preferia manter-se à margem desta organização, evitando colocar-se numa posição de fragilidade idêntica à que Paris vivia. Caso tal não fosse possível, o dia em que Portugal se tornasse membro seria, para ele, «um dia de luto».<sup>86</sup>

84 Nogueira, *Salazar...*, 423-424.

85 Carta de Paulo Cunha para o Secretário de Estado John Dulles, 29 de dezembro de 1955. NARA – RG84, US Legation – Lisbon (1953-1955), Cx. 47.

86 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 4 de novembro de 1955. NARA – RG84, US Legation – Lisbon (1953-1955), Cx. 47.

Mas a posição portuguesa não era tão simples quanto a retórica do ministro Paulo Cunha parecia atestar. Dada a necessidade de evitar a demonstração de falta de solidariedade no mundo ocidental, era evidente que o governo de Lisboa estava «impossibilitado de declinar» a adesão à ONU.<sup>87</sup> Por conseguinte, o governo de Lisboa, apesar de recear as consequências da participação nesta organização multilateral, não pode dizer que não à sua inserção no pacote de novas nações com entrada na ONU.

Como recebavam os responsáveis políticos portugueses, a adesão de Portugal à ONU traduziu-se imediatamente na intensificação da crítica internacional ao colonialismo português. A partir desta altura, o seu objetivo principal centrou-se na busca de apoios externos para a política colonial portuguesa. Por outro lado, Portugal não se eximiu de iniciar um longo processo de confrontação nas Nações Unidas que durou até ao final do regime.<sup>88</sup> Baseando-se no princípio constitucional de que os territórios portugueses em África e Ásia eram *Províncias Ultramarinas* e não colónias, o regime optou por recusar transmitir à ONU informações relativas aos territórios não-autónomos. De acordo com o artigo 73.º das Nações Unidas, os membros da organização tinham obrigação de disponibilizar informações sobre a evolução política, económica, social e educativa dos territórios por si administrados e cujos habitantes não tinham, ainda, atingido o governo próprio.<sup>89</sup>

Esta atitude do governo de Lisboa foi ativamente desencorajada pelos Estados Unidos. De acordo com o Embaixador dos EUA em Lisboa, James Bonbright, apesar de ser perfeitamente compreensível a posição portuguesa, cuja base argumentativa os EUA não queriam questionar, esta atitude iria acabar por lançar Portugal numa luta diplomática interminável. Em conversa com o Diretor de Negócios

87 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 9 de novembro de 1955. NARA – RG84, US Legation – Lisbon (1953-1955), Cx. 47.

88 Teixeira, «Entre a África...».

89 José Calvet Magalhães, *Portugal e as Nações Unidas. A Questão Colonial (1955-1974)* (Lisboa: Cadernos do Lumiar/Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, 1996). Sobre este assunto, ver também Aurora Almada Santos, *A Organização das Nações Unidas e a Questão Colonial Portuguesa* (Lisboa: Coleção Atena/Instituto de Defesa Nacional, 2017).

Políticos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, se Washington acreditava que cabia a cada Estado membro definir o estatuto dos territórios que administrava, a experiência norte-americana com o Havai e Alasca, que até 1959 eram territórios dependentes dos EUA, demonstrava ser preferível «mostrar um espírito de cooperação», independentemente das razões ideológicas por detrás da argumentação. A rigidez da posição portuguesa apenas contribuía para dificultar o apoio dos Estados Unidos. Porém, Caldeira Queiroz não cedeu à pressão e defendeu a estratégia portuguesa, assegurando que ela tinha sido cuidadosamente delineada e que Portugal estava ciente das dificuldades que dela advinham. Ao reportar esta conversa ao Departamento de Estado, Bonbright acreditava que Portugal tinha a sua posição final definida. Tal como os norte-americanos, também os britânicos haviam procurado demover o governo de Lisboa, igualmente sem sucesso. Com os portugueses conscientes de que iriam ser sujeitos à crítica, Bonbright acreditava que a única coisa que Portugal esperava dos Estados Unidos era a ausência de críticas e de ataques à posição portuguesa e não o seu apoio.<sup>90</sup>

Tal aconteceu sem grande dificuldade durante as reuniões da Assembleia-Geral em 1956, com Portugal a evitar que as Nações Unidas examinassem se o artigo 73.º se aplicava aos territórios portugueses ou não, sem qualquer interferência de Washington. Mas em 1957, o governo português já teve necessidade de recorrer ao auxílio norte-americano para que este país garantisse os votos de apoio de vários países à posição portuguesa.<sup>91</sup> Neste ano, já foi grande a dificuldade de Portugal em derrotar uma proposta de resolução nitidamente desfavorável aos seus interesses.

Na preparação da Assembleia-Geral de 1958, Portugal resolveu aproximar-se, novamente, dos Estados Unidos no sentido de garantir o seu apoio, para evitar a posição de maior fragilidade ocorrida no ano anterior. Porém, o acolhimento do governo norte-americano não foi tão complacente como em 1957. Em resposta a uma *démar-*

90 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 19 de outubro de 1956. NARA – RG84, US Legation – Lisbon, Cx. 50.

91 Memorando de conversa, 18 de novembro de 1957. NARA – RG84, US Legation – Lisbon, Cx. 50.

*che* do Embaixador português em Washington, William Nunley, do *Bureau* de Assuntos Europeus do Departamento de Estado, procurou sensibilizar o governo português para as crescentes dificuldades de o bloco ocidental fazer aprovar resoluções do seu interesse. Em face disto, e apesar da posição norte-americana ser a mesma, isto é, de considerar que cabia a cada país deliberar sobre se devia reportar informações no âmbito do artigo 73.º, o Departamento de Estado acreditava que «eram de se esperar grandes dificuldades» para evitar qualquer resolução contra os interesses portugueses na próxima Assembleia-Geral. Consequentemente, os Estados Unidos não se podiam comprometer, antecipadamente, com uma posição, ficando a aguardar o conhecimento das eventuais resoluções propostas para definir a sua atitude. Além do mais, parecia aos Estados Unidos ser cada vez mais difícil continuar a opor-se a resoluções que, sem individualizarem particularmente a política colonial portuguesa, apenas procuravam garantir que seria executado um estudo no âmbito da Quarta Comissão, o organismo da ONU responsável pelas questões relacionadas com os territórios dependentes, para averiguar sobre a aplicabilidade, ou não, das disposições do artigo 73.º a Portugal. De acordo com William Nunley, se o estudo evitasse «uma resolução pior», o governo de Lisboa devia equacionar se não seria mais «aconselhável» apoiar a ideia.<sup>92</sup>

Esteves Fernandes contrapôs de imediato, referindo que a proposta norte-americana não seria bem acolhida em Lisboa e o assunto não teve outras proporções porque, numa conversa privada com o responsável pelos Assuntos da Europa Ocidental, à saída da reunião, o Embaixador português se queixou da posição pouco diplomática defendida por William Nunley. O Departamento de Estado procurou então apaziguar a situação reforçando, uma vez mais, a ideia de que a sua posição de fundo se mantinha irredutível e de que o que tinha mudado era apenas a tática de abordagem ao assunto.<sup>93</sup> No final, os Estados Unidos mantiveram o seu apoio a Portugal,

92 Memorando de conversa com Embaixador de Portugal nos Estados Unidos, 22 de julho de 1958. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 50.

93 Carta de Joseph Jova para a Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 25 de julho de 1958. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 50.

contribuindo decisivamente para frustrar a aprovação de qualquer resolução que pusesse em causa os interesses do seu aliado. Através de um intenso jogo de bastidores, a diplomacia norte-americana contribuiu para evitar que a recusa portuguesa em reportar informações sobre os seus territórios dependentes fosse debatida na Assembleia-Geral da ONU. Porém, era indiscutível que a posição norte-americana estava a ficar mais complicada de gerir nas Nações Unidas, onde a contestação ao colonialismo europeu liderada pelos países do Terceiro Mundo se estava a intensificar de ano para ano.

Esta iniciativa de William Nunley, prontamente esvaziada de sentido pelos seus pares do Departamento norte-americano, demonstrava que a administração Eisenhower não estava preparada, ainda, para mudanças de fundo em relação à política colonial portuguesa. Não nos podemos esquecer que, em 1958, o *National Security Council* tinha aprovado o seu primeiro relatório sobre África, reflexo da importância crescente deste continente na política internacional e da consequente necessidade dos Estados Unidos em ajustar a sua política. Se era para si evidente que os territórios coloniais iriam deixar de existir a prazo, a administração Eisenhower continuava a temer, acima de tudo, a erupção de instabilidade no continente africano, provocada por uma transição económica, social e política repentina. Para evitar potenciais problemas, apostava na necessidade de se desenvolverem os territórios coloniais, de forma a prepará-los para a autodeterminação e futura independência. Esta posição da administração norte-americana acabava por reforçar a ambiguidade em torno da questão do colonialismo, já que era do conhecimento dos Estados Unidos a resistência, em particular da Bélgica e de Portugal, perante o «aumento das pressões» no sentido da autodeterminação dos territórios coloniais.<sup>94</sup> Nesta primeira fase da descolonização em África, o grande esforço norte-americano passava, notoriamente, pelos territórios britânicos e franceses, já que acreditavam que estes iriam «alcançar a independência mais cedo do que as colónias portuguesas e belgas». Assim, a aposta era «orien-

94 Memorando para o Secretário de Estado de 6 de fevereiro de 1958. *FRUS 1958-1960*, Vol. XIV, 1-6.

tar» os novos Estados independentes dos antigos domínios coloniais franceses e ingleses para perto dos Estados Unidos, em detrimento dos últimos.<sup>95</sup>

O primeiro relatório do *NSC 5719/1* sobre África foi aprovado no início de 1958, refletindo esta ideia. Em relação aos territórios coloniais portugueses, era tido em conta que o governo português acreditava que estava «além da competência de qualquer potência estrangeira» a capacidade de influenciar a sua evolução. Principalmente se essa tentativa viesse da parte dos Estados Unidos, um país cuja tradicional posição anticolonialista o governo português «amargamente [se] ressentia», levando a que houvesse uma tendência natural para responsabilizar Washington de «tudo o que acontecia» de mal desde o Extremo Oriente até à Ásia do Sul e ao Médio Oriente. Neste sentido, a margem de manobra da administração Eisenhower para uma hipotética mudança de posição em relação à política colonial portuguesa era muito limitada, sendo que a «pressão dos acontecimentos em África iria ter mais impacto na evolução» dos territórios portugueses do que qualquer medida de «influência delineada pelos Estados Unidos ou qualquer outra potência ocidental».<sup>96</sup>

De acordo com o *NSC 5719/1*, a política colonial portuguesa podia-se sumarizar em três pontos. Em primeiro lugar, o Estado Novo mantinha, em geral, uma «atitude tolerante e paternalista em relação às populações nativas», com a implementação de um sistema de assimilação «bastante lento» e controlado. Em segundo lugar, estimulava o desenvolvimento económico apostando no investimento nacional em detrimento do capital estrangeiro, tendo sempre presente uma ideia de moderação, de forma a não «encorajar o crescimento de apetites» pouco razoáveis. Esta ideia de moderação e parcimónia estendia-se, também, aos aspetos relacionados com o desenvolvimento social das populações africanas, que deviam ter

95 Reunião do National Security Council, 8 de maio de 1958. DDEPL – Ann Whitman File, NSC Series, Cx. 10.

96 Memorando 5719/1 do National Security Council, 21 de março de 1958. DDEPL – White House Office, Office of the Special Assistant for National security Affairs: records, 1952-61, NSC Series, Policy Papers subseries, Cx. 21.



uma educação limitada às circunstâncias da administração portuguesa. Finalmente, Portugal procurava «conter todas as influências estrangeiras» que pudessem, de alguma forma, «afetar negativamente» a soberania portuguesa, quer fosse em termos de incentivar a revolta das populações africanas contra o colonialismo, quer fosse no tocante a pressões dos aliados no sentido de Portugal acelerar o desenvolvimento económico, social e político dos territórios coloniais.<sup>97</sup>

Dada a rápida evolução que se verificava no continente africano, o regime português reforçava as medidas de proteção contra a penetração psicológica, económica e política, de origem externa ou interna. Os territórios portugueses eram enclaves «relativamente calmos no meio das ondas nacionalistas» que varriam África. Em comparação com os territórios vizinhos, era «óbvio» que as colónias portuguesas estavam «ímmunes» à instabilidade, apesar de serem recorrentes os rumores da existência de revoltas que a diplomacia norte-americana nunca tinha tido a possibilidade de confirmar. No entanto, era claro que os portugueses estavam «completamente conscientes dos perigos que ameaçavam» a manutenção da sua política colonial, nomeadamente a emergência de novos estados africanos. Por exemplo, Portugal via com bastante suspeição a atividade dos missionários protestantes, que acreditava fomentarem a «oposição às políticas portuguesas».<sup>98</sup>

A emergência de novos estados na vizinhança dos territórios portugueses era, também, considerada uma ameaça. A independência da Guiné Conacri em 1958 foi vista com bastante apreensão, já que as autoridades portuguesas acreditavam ser um território de onde potencialmente emanaria propaganda anticolonialista. Assim, e tendo em conta a tendência portuguesa de ser particularmente suscetível às críticas em relação à sua política colonial, as relações bilaterais entre Portugal e os Estados Unidos estavam irremediavelmente condicionadas pela evolução internacional da descolonização e pela posição que Washington tomasse, concretamente, em relação

97 Idem.

98 Idem.

à política colonial portuguesa. Desta forma, a evolução da posição norte-americana teria, «indiscutivelmente», um efeito na postura de Portugal na NATO e em futuras renegociações para a cedência de facilidades nos Açores.<sup>99</sup>

A percepção reafirmada no relatório do *NSC 5719/1* foi confirmada, no ano seguinte, pelo Embaixador dos Estados Unidos em Lisboa, durante uma visita que fez a Angola e Moçambique. O périplo, que decorreu entre 23 de maio e 17 de junho de 1959, foi caracterizado como tendo sido um «sucesso inqualificável», na medida em que permitiu uma melhor leitura da situação naqueles territórios. Esta visita foi planeada e apoiada com uma «entusiástica cooperação» da parte das autoridades portuguesas, nomeadamente do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Ministério do Ultramar. Durante a visita, o Embaixador norte-americano teve possibilidade de conhecer uma grande variedade de escolas, projetos de desenvolvimento, empresas e plantações, assim como as missões protestantes norte-americanas. Deixando-o «favoravelmente impressionado», Charles Elbrick ficou com a convicção de que as autoridades locais se esforçavam «infatigavelmente para melhorar as condições económicas e sociais das populações». Mas os seus esforços encontravam resistência nas autoridades metropolitanas, que tinham muita dificuldade em aceitar a necessidade de facilitar o investimento e descentralizar a estrutura burocrática.<sup>100</sup>

Quanto à questão das relações entre colonos e populações africanas, Elbrick chamava a atenção para a dificuldade em comprovar as constantes afirmações do governo português que davam como certa a estabilidade social dos territórios portugueses. Ainda assim, as impressões recolhidas pelo Embaixador dos EUA tendiam a confirmá-las, dando como exemplo a diferença de atitudes dos «contratados» que passavam à beira das estradas na África do Sul ou nas colónias portuguesas. Naquele país, a «tensão e má disposição» dos africanos causava uma «vívida impressão». Ao contrário,

99 Idem.

100 Ofício n.º 26 da Embaixada dos EUA em Lisboa, 6 de julho de 1959. NARA – RG59, CDF 653.00 (1955-1959).

em Angola e Moçambique, as pessoas que se viam à beira das estradas «sorriam e acenavam» a quem passava. Elbrick não deixava de alertar para o facto de ser pouco correto dizer-se que não existia segregação de todo. Sendo a grande maioria da população considerada, ainda, incivilizada, os poucos milhares de assimilados tinham direito à cidadania portuguesa, estando completamente integrados nos costumes e na educação europeias. Contudo, os colonos brancos continuavam a segregá-los em pequenas coisas tais como não os integrando nas suas esferas de sociabilização, permitindo que se gerasse no pequeno grupo de assimilados o «terreno mais fértil para gerar as sementes do nacionalismo africano».<sup>101</sup>

Quanto ao nível de vida das populações, o Embaixador constatou que o desenvolvimento económico era fraco, refletindo o desejo do governo de Lisboa de que as colónias não servissem de centros de competição com a metrópole. Também na área da educação, os progressos eram muito lentos, apesar de se estar a assistir a uma expansão do número de escolas primárias. Não obstante, as autoridades portuguesas mantinham-se convencidas de que a aceleração da educação dos nativos tinha originado as dificuldades que outros impérios europeus estavam a viver em África. Como afirmava o Embaixador, os nativos colonizados por portugueses sofriam dos mesmos problemas que as populações de Portugal metropolitano, na sua maioria iletrados e dedicando-se a uma agricultura de subsistência. Por outro lado, como lhe havia sido lembrado várias vezes, os povos coloniais portugueses não estavam em situação pior do que muitos habitantes da Libéria e da Etiópia, países independentes. Ainda assim, Elbrick relatava uma melhoria na posição do governo central de Lisboa em relação à possibilidade de Portugal permitir o investimento externo como forma de melhorar a situação económica e social das colónias. Ciente da tradicional desconfiança de Lisboa em relação a isto, o Embaixador não deixou de confirmar uma vez mais as enormes possibilidades dos territórios portugueses em relação a vários projetos ligados à agricultura, minas, caminhos-de-ferro e pescas.<sup>102</sup>

101 Idem.

102 Idem.

Em conclusão, Burke Elbrick chamava a atenção do Departamento de Estado para a vontade das autoridades portuguesas de se manterem nos seus territórios, independentemente da evolução que se verificava no continente africano. Caracterizando os outros impérios coloniais como «uns novatos», os portugueses consideravam os seus métodos melhores e mais capazes de garantir um relacionamento pacífico entre colonizadores e colonizados. Através de políticas controladas, lentas e equilibradas, Portugal pretendia resolver os problemas dos tempos modernos, sem revoltas nem desunião. Contudo, para tal, era necessário que o «resto do mundo (particularmente os Estados Unidos e as Nações Unidas) os deixassem em paz e não os criticassem».<sup>103</sup>

Embora fosse essa a vontade de Portugal e dos Estados Unidos, a evolução dos acontecimentos internacionais não permitiu a concretização desse desejo. No final da década de 1950, assistiu-se ao aprofundamento da crítica internacional ao colonialismo, levando a que ficasse cada vez mais difícil manter o apoio à política colonial portuguesa, mesmo da parte dos aliados de Portugal com mais boa vontade. Nestes deviam incluir-se os Estados Unidos, já que, até ao final da administração Eisenhower, a política de fundo para com Portugal e o colonialismo português não mudou.

Porém, é indiscutível que a partir de 1959 começaram a surgir opiniões no seio do Departamento de Estado no sentido de procurar convencer Portugal a iniciar uma abordagem mais construtiva em relação à sua política colonial. Sobretudo, tratava-se de promover uma posição menos imobilista e mais dialogante nas Nações Unidas, dando espaço de manobra para iniciar um conjunto de reformas económicas e sociais que conduzissem progressivamente à autodeterminação das colónias portuguesas, de forma a garantir que um eventual processo de descolonização se fizesse de maneira ordenada e bem sucedida.<sup>104</sup> Este objetivo foi sempre enunciado de uma forma geral, nunca se traduzindo em propostas concretas ao governo por-

103 Idem.

104 Caroline Pruden, *Conditional Partners. Eisenhower, the United Nations, and the Search for a Permanent Peace* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1998), 196.

tuguês, uma vez que havia uma consciência clara de que uma abor-dagem em pormenor teria um impacto negativo nas relações luso-americanas. Assim, os responsáveis norte-americanos mantiveram a sua postura tendencialmente dialogante, procurando incentivar Portugal a proceder a reformas nas colónias.

Com o Reino Unido e a França (excetuando o caso da Argélia) a procederem a mudanças políticas nas suas colónias, a administração Eisenhower deparou-se com a emergência de uma realidade que, rapidamente, invadiu as Nações Unidas. A adesão de novos países africanos era percebida por Washington como uma possível ameaça, na medida em que significava a adesão de Estados tendencialmente neutralistas, por um lado, e acentuava o dilema norte-americano em relação à questão colonial, por outro. Para cativar estes novos membros, era necessário que os Estados Unidos se mostrassem mais favoráveis à independência dos territórios africanos não-autónomos, através de medidas concretas e não de afirmações puramente retóricas. Ora, esta política entrava, obviamente, em choque com os tradicionais aliados europeus, quer com aqueles que estavam já a iniciar os seus processos de descolonização, caso da França, Reino Unido e Bélgica, quer no tocante a Portugal e à Espanha, últimos resistentes do colonialismo europeu em África. Esta situação tornava-se ainda mais complexa uma vez que, em última análise, a disposição da administração era tendencialmente favorável à sobrevalorização dos aliados europeus em detrimento da incerteza que uma aproximação aos novos Estados independentes implicava.<sup>105</sup>

Perante este dilema que se começava a colocar, era na missão norte-americana nas Nações Unidas que se encontravam os diplomatas norte-americanos que mais defendiam a necessidade de Washington iniciar uma política marcadamente mais favorável à descolonização.<sup>106</sup> Exemplo disso era o Embaixador Henry Cabot Lodge, representante dos EUA nas Nações Unidas entre 1953 e 1960. Em face do aumento da atividade nacionalista em África,

105 Idem, 185 e 190.

106 Idem, 187.

Lodge era um defensor ativo de uma nova postura por parte do Departamento de Estado, sugerindo, logo em 1959, a adoção de medidas diplomáticas e políticas que permitissem uma melhor compreensão dos objetivos e ambições das elites nacionalistas africanas. Para Lodge, esta atitude não podia ter uma «objeção válida» da parte das potências coloniais, uma vez que devia ser encarada como uma «competição pela boa vontade dos nacionalistas», no âmbito da disputa com a União Soviética.<sup>107</sup> Com as Nações Unidas a transformarem-se, progressivamente, no palco central da luta contra o colonialismo, Lodge tinha uma clara percepção, transmitida pelos vários contactos que mantinha diariamente naquele organismo, de que a evolução em África estava a ser muito rápida. A existência de problemas em vários pontos de África, desde a Argélia até ao Congo Belga, passando pelo Quênia e o Malawi, levava a que o representante norte-americano defendesse a necessidade de que os Estados Unidos «começassem a pensar nos seus próprios interesses» e na «catástrofe que seria se a União Soviética» se instalasse no continente africano. Para evitar isto, era necessário que os EUA se posicionassem como «amigos daqueles que assumiriam o poder no futuro», numa ação que, em última análise, beneficiaria os aliados europeus. Neste sentido, era de implementar uma nova política que rompesse com a seguida até então, já que tinha chegado a altura de iniciar medidas concretas para que «as massas de africanos» passassem a ver os EUA como «amigos».<sup>108</sup>

A obstinação portuguesa em recusar o envio de informações no âmbito do artigo 73.º da Carta das Nações Unidas não contribuía para facilitar a posição norte-americana nesta organização. Em vésperas do início da XIV Assembleia-Geral da ONU, em 1959, os Estados Unidos já equacionavam a entrada das futuras nações africanas, refletindo que este alargamento iria alterar o equilíbrio existente na ONU. Com a adesão da Guiné Conacri em 1958 e a previsão da entrada da Nigéria, Camarões, Togo e Somália até

107 Memorando de 29 de janeiro de 1959. *FRUS 1958-1960*, Vol. XIV, 40-42.

108 Telegrama da Missão dos Estados Unidos nas Nações Unidas, 17 de março de 1959. *FRUS 1958-1960*, Vol. XIV, 43-44.

1960, era evidente o reforço do bloco afro-asiático. Esta situação conduziria a uma progressiva dificuldade dos Estados Unidos em encontrarem o apoio para fazer aprovar as suas propostas, isto porque se esperava que o reforço do bloco afro-asiático contribuísse para que estas nações começassem a votar em conjunto, pelo menos em relação às questões relacionadas com o problema do colonialismo. Assim, para os Estados Unidos era evidente que o «fator *quid pro quo*» ia ganhar uma importância acrescida nas votações. Neste sentido, a questão colonial ia aumentar a pressão sobre a diplomacia norte-americana, na medida em que o esforço dos Estados Unidos em «responder às urgentes necessidades e desejos» dos países afro-asiáticos tinha de ser ponderado em relação ao que era «desejável e possível fazer em termos dos interesses de longo e médio prazo» dos estados africanos e do impacto que isto teria nas relações dos EUA com os seus aliados, cujo apoio era ainda essencial.<sup>109</sup>

Aproveitando o facto de a diplomacia britânica estar a seguir uma nova abordagem em relação à posição de irredutibilidade portuguesa e espanhola, os Estados Unidos tornaram-se particularmente favoráveis à proposta inglesa de sugerir a criação de um comité da Assembleia-Geral para se pronunciar sobre a recusa dos dois países ibéricos em acatarem as disposições do artigo 73.º. Assim, o governo de Londres propunha aos restantes parceiros com responsabilidades coloniais uma mudança de tática em relação ao posicionamento perante a questão da transmissão de informações. A nova abordagem pressupunha que as potências coloniais, como forma de se anteciparem ao claro reforço do bloco afro-asiático, deveriam avançar com a ideia da criação de um comité da Assembleia-Geral.<sup>110</sup>

Mesmo enfrentando a recusa portuguesa, belga e francesa, o Reino Unido contou com o apoio vigoroso dos Estados Unidos. O Departamento de Estado defendia que Portugal devia apoiar a posição britânica, vista como a única maneira «razoável» de aplacar

109 *Paper* do Bureau das Organizações Internacionais, Departamento de Estado, 4 de março de 1959. *FRUS 1958-1960*, Vol. II, 113-115.

110 Oliveira, *Os Despojos...*, 205-207.

os ataques das resoluções afro-asiáticas, criando um grupo de trabalho que fosse «manobrável» pelos países ocidentais. Ao contrário, a recusa ia levar à criação de um comité controlado pelos afro-asiáticos, que iria alargar o combate ao colonialismo a todas as nações que, independentemente de se recusarem ou não a ceder informações sobre os seus territórios não-autónomos, não tinham uma posição de princípio contra este artigo da Carta. Em última análise, iria contribuir para incendiar as Assembleia-Geral das Nações Unidas e dar armas ao bloco soviético para combater os Estados Unidos.<sup>111</sup> No fundo, a proposta britânica era a melhor alternativa que se podia seguir: ou se aceitava a criação de um organismo sobre o qual os países ocidentais ainda tinham algum controlo, ou se corria o risco de não conseguir evitar a aprovação de uma resolução contrária aos interesses dos impérios europeus, tal como tinha sido possível até então.<sup>112</sup>

Perante esta nova tática, o Embaixador Esteves Fernandes foi chamado ao Departamento de Estado onde se reuniu com Ivan White, Subsecretário de Estado interino para os Assuntos Europeus. Os EUA informaram Portugal de que apoiavam a proposta britânica, vista como a melhor forma de evitar uma derrota dos países ocidentais nesta questão. Era, nas palavras dos diplomatas norte-americanos, a «melhor solução para uma situação difícil». Relembrando que os Estados Unidos sempre tinham apoiado a posição portuguesa desde que a questão do artigo 73.º da Carta se tinha levantado, era também evidente que, com o passar dos anos, a situação de Portugal se tinha deteriorado. Em 1957, a proposta afro-asiática de criar um grupo de trabalho que avaliasse a obrigação ou não de Portugal prestar informações não tinha sido sequer incluída na agenda, pelo voto de desempate do Presidente do Comité dos Quatro. Já em 1958, Portugal tinha evitado novamente o problema devido a um «astuto» trabalho diplomático. Nesse ano de 1959, os Estados Unidos já não acreditavam ser possível ignorar

111 Memorando de Conversação, 16 de outubro de 1959. NARA, RG89, US Legation Lisbon, Cx. 51.

112 Memorando do Departamento de Estado, 1 de outubro de 1959. NARA – RG84, US Legation – Lisbon, Cx. 51.



a pressão dos afro-asiáticos. Assim, em vez de «enfrentar a derrota», opondo-se às propostas afro-asiáticas, devia-se tomar uma medida «pró-ativa», aceitando a proposta britânica, vista como a atitude «menos embaraçosa». Perante esta contundente declaração, o Embaixador português não conseguiu esconder que concordava com os diplomatas norte-americanos e afirmou tudo fazer para aconselhar o seu governo a mudar de posição.<sup>113</sup>

No entanto, a resposta foi sempre negativa, já que o governo português considerava esta proposta como pondo em causa os princípios básicos defendidos por Portugal, nomeadamente sobre o direito de ingerência das Nações Unidas nos assuntos internos dos Estados membros. Portanto, era claro que, apesar dos desenvolvimentos que varriam África, a política colonial seria inalterável. A proposta britânica acabou por ser aprovada, levando à criação do Comité dos Seis com o objetivo de enunciar quais seriam os países e os territórios que teriam de prestar informações à Assembleia-Geral da ONU.<sup>114</sup>

As abordagens por parte dos Estados Unidos apenas contribuíam para reforçar o tradicional sentimento português de desconfiança na questão da descolonização. Em finais de 1959, Portugal considerava que a opinião generalizada em Washington apontava para o favorecimento da criação de novos Estados africanos, numa política que seguia mais «um instinto», do que uma posição de fundo, pois ninguém demonstrava ter «mais confiança» no futuro de uma África independente do que aquela que mereciam os «chefes dos partidos políticos indígenas que aspiram a conquistar a soberania para os seus territórios». No entanto, a «resposta de todos os sectores» da sociedade americana ia no sentido de encorajar o nacionalismo africano. Assim, eram de se esperar «grandes consequências» para a política seguida pelos Estados Unidos.

Esteves Fernandes acreditava que os Estados Unidos iriam «pagar de uma maneira imprevista» a política que escolhessem para África. Isto porque, à medida que as repúblicas africanas conquistavam, pela

113 Memorando de Conversa com o Embaixador Esteves Fernandes, 9 de outubro de 1959. RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 52.

114 Do Comité faziam parte o Reino Unido, os EUA, Holanda, Índia, Marrocos e México. Oliveira, *Os Despojos...*, 207.

«mão dos Estados Unidos, um prestígio internacional» que se aproximasse do «estatuto dos negros americanos», poderia assistir-se ao «despertar de consciência por estes últimos para a duplicidade dos padrões no que respeita ao tratamento dispensado aos negros aqui ou em África». Assim, não levaria «muitos anos até ver o grupo africano nas Nações Unidas passar a interessar-se por incidentes como os de Little Rock ou por casos de segregação semelhantes, criando comissões encarregadas de pedir informações e de estudar o assunto».<sup>115</sup>

### 1960: AS RELAÇÕES LUSO-AMERICANAS EM CRESCENTE TENSÃO

O ano de 1960 acabou por colocar as relações luso-americanas em crescente tensão, no que dizia respeito à questão colonial. Era claro que a adesão de novos Estados africanos à ONU pressionava Washington a iniciar uma política cada vez mais ativa sobre os seus aliados europeus, no sentido de prepararem a autodeterminação dos territórios dependentes. Contudo, havia, ainda, o desejo de que tal fosse alcançado sem pôr em causa as boas relações tradicionais com estes países.

No seio da administração Eisenhower, era cada vez mais evidente a existência de uma clivagem entre aqueles que defendiam uma posição mais cooperante com os novos países afro-asiáticos e aqueles que davam predominância ao pendor transatlântico na política externa norte-americana. Neste sentido, 1960 foi um ano em que se aprofundou a encruzilhada a que a administração Eisenhower chegou no final do segundo mandato: ou mantinha a proximidade aos seus aliados europeus e corria o risco de perder, progressivamente, o Terceiro Mundo para a União Soviética, ou se aproximava do bloco afro-asiático e fragilizava o bloco ocidental e a solidariedade entre os membros da Aliança Atlântica.<sup>116</sup>

115 Ofício da Embaixada de Portugal em Washington, 23 de dezembro de 1959. AHD-MNE – RNP, A. 62, M. 110.

116 Meriwether, «Africa...», 191-192.

Por essa razão se compreende que, em princípios de 1960, o *National Security Council* tenha aprovado um novo relatório sobre a política africana da administração, no qual defendia uma posição tendencialmente mais favorável aos interesses das potências coloniais, apesar de afirmar a necessidade de estes países iniciarem reformas que conduzissem os seus territórios não-autónomos à autodeterminação. Particularmente em relação aos territórios portugueses, o *NSC 6001* afirmava que, na «medida do possível», os Estados Unidos deviam «persuadir» os portugueses sobre os benefícios que teriam em iniciarem políticas mais «esclarecidas» em África. No entanto, os diplomatas norte-americanos deveriam evitar «pôr em causa» o direito à soberania de Portugal nos seus territórios em África, de forma a não deteriorar as relações com o governo de Lisboa. Esta política baseava-se no facto de nem Angola nem Moçambique terem «importância estratégica, política e económica direta» para os Estados Unidos. Portanto, não havia necessidade de reformular completamente a política norte-americana em relação a Portugal e às suas colónias. Era apenas preciso manter uma atenção especial sobre a zona, já que a consciência política das populações africanas naqueles territórios estava a crescer, ainda que as políticas repressivas desenvolvidas por Portugal evitassem a emergência de agitação política e racial.<sup>117</sup>

As ideias refletidas no relatório do *NSC* acabaram por ser transmitidas a Oliveira Salazar durante a estadia de Dwight D. Eisenhower em Portugal, em maio de 1960. Numa visita encarada pelos governos de ambos os países como uma forma de intensificar as relações bilaterais, Portugal procurou, evidentemente, que os Estados Unidos não pusessem em causa a resistência portuguesa à descolonização.<sup>118</sup> Em conversa privada com o Presidente do Conselho português, o general norte-americano foi confrontado com a «extrema preocupação» em relação à evolução política de África. Ainda assim, Eisenhower procurou sensibilizar o governante por-

117 Memorando 6001 do National Security Council, 19 de janeiro de 1960. DDEPL – White House Office, Office of the Special Assistant for National security Affairs: records, 1952-61, NSC Series, Policy Papers subseries, Cx 28.

118 *The New York Times*, 21 de maio, 1960, 3.

tuguês para a necessidade de as potências ocidentais prepararem os territórios dependentes para uma eventual transição política. Sem nunca usar a palavra independência, o Presidente norte-americano chamou a atenção de Salazar para o facto de, em seu entender, o nacionalismo africano ser o único ideal capaz de substituir e evitar a penetração do comunismo. Assim, era fundamental que os Estados Unidos e os seus aliados procurassem «virar» estas elites para o lado ocidental, «ajudando as populações desta região a melhorarem as suas condições de vida». De acordo com Eisenhower, era preciso «convencer» os africanos de que o alinhamento pelo Ocidente era a maneira mais eficaz de melhorar as suas condições de vida. Além do mais, como comprovava a atuação dos franceses na Argélia, tinha chegado o tempo de o Ocidente compreender que «era difícil» manter estes territórios pela força. No entanto, o Presidente do Conselho português não pareceu convencido pelo discurso do líder norte-americano. Bloqueado pelo receio do grande esforço do comunismo internacional naquela região do globo, Salazar via com «alarme» a criação de uma enorme variedade de novas nações independentes onde pequenas elites governavam países, cujas «massas iletradas» não estavam preparadas para a autodeterminação. A seu tempo, acreditava o governante português, estas elites nacionalistas juntar-se-iam ao bloco comunista.<sup>119</sup>

O receio de Oliveira Salazar era agravado pela evolução verificada em África, particularmente pela inesperada transição política no Congo Belga. O início da violência naquele território em 1959 e a aceleração dos acontecimentos que conduziram à sua independência em julho de 1960 alarmaram o governo de Lisboa. Apesar de não abundarem declarações públicas sobre a questão particular do Congo, em maio de 1959 Oliveira Salazar demonstrou publicamente a preocupação de Portugal em relação ao agravamento da situação em África. Num discurso na sede da União Nacional, o Presidente do Conselho afirmou que «literalmente a África arde»,

119 Memorando de conversa entre o Dwight Eisenhower e Oliveira Salazar, 19 de maio de 1960. DDEPL – White House Office, Office of the Staff Secretary, Records, 1952-61, International Trips and Meetings Series, Cx 12.

bem perto das fronteiras portuguesas. E, ardia porque lhe estavam a deitar «fogo de fora», alimentando a «fatalidade de um movimento histórico» que arrastava as populações africanas para a «rebeldia, a subversão, a forçada dispersão e a independência». Nesta ação liderada pela União Soviética, Salazar acreditava que, uma vez mais, os EUA não estavam a desempenhar um papel ativo para reverter a situação, mostrando-se incapazes de definir uma posição que evitasse a instabilidade naquela região.<sup>120</sup> Era, por isso, para si evidente que começava a cair um denso «nevoeiro» sobre o panorama internacional, particularmente em África. Com uma extensa fronteira a entre Angola e o território belga, a preparação da independência desta colónia era vista com redobrada preocupação, não restando dúvidas que se aproximavam «momentos cruciais» para os territórios portugueses em África.<sup>121</sup>

Em privado, as autoridades portuguesas não escondiam a sua inquietação, transmitindo-a aos representantes diplomáticos norte-americanos em Lisboa e nas colónias. De acordo com a Embaixada dos EUA na capital portuguesa, à medida que se aproximava a data da independência do Congo, aumentavam os «sinais de alarme» dos responsáveis políticos e militares portugueses sobre a defesa dos seus territórios coloniais de possíveis incursões nacionalistas. Essa preocupação levava a que o governo português se fechasse sobre si próprio, estando «razoavelmente confiante» na sua capacidade de evitar o rebentamento de instabilidade política em Angola ou Moçambique.<sup>122</sup>

Ao longo da primeira metade de 1960, era notório que o estado de espírito das autoridades portuguesas era «extremamente sombrio»<sup>123</sup>. Em várias conversas com o Ministro dos Negócios Estrangeiros português, Marcello Mathias, o Embaixador Elbrick relatava

120 «A posição portuguesa em face da Europa, da América e da África», 23 de maio de 1959. Salazar, *Discursos...*, 55-74.

121 Alberto Franco Nogueira, *Salazar. A Resistência (1958-1964)* (Porto: Livraria Civilização Editora, 2000), 113 e 103.

122 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 23 de junho de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 52.

123 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 2 de julho de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 53.

que os portugueses acreditavam que o Congo estava a caminhar no sentido de ser sujeito a uma *sovietização*. A independência e a fragmentação dos territórios das potências europeias estavam a «lançar África nas mãos dos soviéticos», levando a que os antigos territórios controlados pelas potências europeias deixassem de poder ser considerados próximos do campo ocidental. Assim, e de forma indireta, os EUA estavam também a perder com a agitação que se verificava em África, já que, cada vez mais, a política do mundo ocidental se caracterizava como um «esforço por determinar quão rapidamente os povos africanos impreparados alcançam a independência e os brancos serão expulsos».<sup>124</sup>

Esta perceção da realidade portuguesa demonstrava, de acordo com Charles Elbrick, o «ressentimento» de Portugal pela cada vez maior dificuldade na defesa externa da sua política colonial. Para as autoridades portuguesas, os recentes acontecimentos no Congo, a par da subida ao poder de Fidel Castro em Cuba, evidenciavam que a administração norte-americana estava «desnordeada», não sendo capaz de evitar a «deterioração alarmante» da imagem externa dos EUA. A política de Washington estava a ficar «muito míope», acabando por permitir a expansão soviética. Ora, para o Embaixador norte-americano em Lisboa, estas afirmações indicavam que os portugueses estavam cada vez menos dispostos a grandes diálogos, preferindo «resultados concretos». Esta visão sombria acerca da liderança norte-americana, patenteada em numerosas declarações, atestava que Portugal estava «altamente sensível» por causa da evolução que se verificava no continente africano.<sup>125</sup>

Em finais de agosto de 1960, em vésperas de se deslocar a Washington para reuniões no Departamento de Estado, o Embaixador norte-americano teve oportunidade de comprovar junto do próprio Presidente do Conselho, Oliveira Salazar, as preocupações do governo português sobre a política norte-americana para África, bem como a confirmação da decisão portuguesa em permanecer

124 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 16 de julho de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 53.

125 Carta de Charles Elbrick para Livingston Merchant, 20 de julho de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 53.

naquele continente. Para o governante português, a política de Washington para o continente africano «não estava bem concebida», já que o apoio dos Estados Unidos à autodeterminação e independência destes territórios acabava por abrir portas à penetração soviética nos países recém-independentes. Partindo do princípio que as populações africanas a Sul do *Sahara* «não eram capazes de se governar» no imediato, precisando, ainda, de muitas gerações até se conseguirem «aproximar do nível do homem branco», Salazar acreditava que, «sem o apoio» deste, o Sul de África ia «afundar-se ao nível intelectual, económico e cultural». Isto porque, tudo o que esta região tinha alcançado, «devia-o ao homem branco, que tinha tido a iniciativa, a coragem e o génio» de a desenvolver. O exemplo máximo disto eram os acontecimentos no Congo. Estes demonstravam que era «imprudente encorajar povos impreparados a exigir ou a esperar a independência imediata».<sup>126</sup>

O chefe do governo português acreditava que, para as populações africanas, a independência «significava a posse imediata dos ativos» produzidos pelos europeus, como se eles tivessem sido criados sem esforço e dedicação. Caracterizando estes povos como «gente que detesta trabalhar» e capaz de «tudo fazer» para evitar o trabalho, Salazar acreditava que a transferência do poder político e económico para as elites africanas mais não era do que estar a alimentar a sua chantagem em relação ao Ocidente. No fundo, as elites nacionalistas africanas julgavam que, entre os Estados Unidos e a União Soviética, alguém os iria ajudar, no futuro, a gerir os seus países. Esta visão profundamente negativa e preconceituosa das populações africanas servia para o Presidente do Conselho realçar os erros da política norte-americana para África. Ao apoiar o princípio do direito à autodeterminação e independência, Washington acabava por criar uma «falsa impressão na mente dos africanos» que, querendo alcançar a independência, ignoravam completamente as condições necessárias para o bom governo dos seus países. Quando se lhes falava em independência, mesmo que fosse a longo prazo, os «líderes nacionalistas

126 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 30 de agosto de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 53.

irresponsáveis» tudo faziam para acelerar a transferência de poder. Desta forma, para Portugal, era um «erro mencionar a independência», mesmo que estipulando um prazo, já que este seria a primeira coisa a pôr de lado. Em conclusão, a política ocidental para África apenas tinha contribuído para «dar algumas vitórias à União Soviética», sendo que o que se devia estar a fazer era «prevenir» e não «encorajar» a penetração soviética naquele continente.<sup>127</sup>

No rescaldo desta audiência com o Presidente do Conselho, o Embaixador Elbrick afixava ser fundamental que a administração Eisenhower tomasse consciência de que a perda das colónias era uma questão extremamente sensível para Portugal e, também, para os interesses norte-americanos neste país. Elbrick acreditava que a dissolução do império colonial podia contribuir para aumentar a instabilidade política na metrópole e, em última análise, conduzir ao derrube do governo pró-ocidental e ao fim do acordo dos Açores. Assim, à luz dos acontecimentos no Congo, a estabilidade dos territórios portugueses deveria «brilhar por comparação», levando a que o governo do EUA «evitasse ações e declarações ofensivas para com Portugal», que dessem a entender que Washington considerava a sua política colonial como «atrasada». Era preciso ter em atenção que, até ao momento, não havia relatos de incidentes de origem subversiva em Angola, mesmo depois de emergência da crise do Congo. Isto não queria dizer que, num futuro próximo, Portugal não pudesse sofrer com a erupção de um conflito nas suas colónias, já que a proliferação de instabilidade em África fazia crer ser «pouco provável que conseguisse escapar ao contágio nacionalista». Mas a mudança devia chegar de forma «lenta», para permitir que o regime português desenvolvesse as colónias ao nível económico e político.<sup>128</sup>

Esta posição mais prudente defendida pela embaixada norte-americana em Lisboa era reforçada com o facto de Elbrick acreditar que o governo português já compreendia ser inevitável o início de

127 Idem.

128 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 15 de julho de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 52.



profundas transformações em Angola e Moçambique. Isto comprovava-se com a cada vez menor resistência levantada por Lisboa ao investimento estrangeiro nas suas colónias. Desde o agravamento da situação no Congo Belga que os responsáveis políticos portugueses tinham tornado claro que estavam na disposição de receber investimento norte-americano nas *Províncias Ultramarinas*. Esta notícia era «não só desejável do ponto de vista político como também ia também desenvolver um potencial mercado para as exportações dos Estados Unidos». Ao mesmo tempo, isto demonstrava que Portugal «estava agora a dar prioridade máxima às possessões africanas», no sentido de garantir a sua soberania sobre aqueles territórios.<sup>129</sup>

Do ponto de vista económico, a embaixada apoiava o estabelecimento de um plano de assistência económica e financeira do governo norte-americano a Portugal. Isto porque um dos principais problemas de Portugal se prendia com a fraca capacidade financeira de desenvolver as colónias, havendo «vontade, mas não meios» para tal. A ajuda devia vir diretamente do governo, já que o auxílio direto por parte do Estado norte-americano seria mais «útil» e benéfico para as relações luso-americanas do que continuar a insistir no investimento privado norte-americano, cuja informalidade tantas dúvidas tinha levantado ao estado português.<sup>130</sup> Era, notoriamente, uma forma do governo português potenciar uma solução para a modernização das colónias portuguesas sem, ao mesmo tempo, embarcar em movimentos de rutura que podiam pôr em causa os interesses americanos em Portugal.

Os desenvolvimentos em África e a crescente preocupação do governo de Lisboa tornavam evidente que se aproximava o momento em que seria necessária uma tomada de posição mais explícita dos Estados Unidos acerca do colonialismo português. De acordo o Secretário de Estado Christian Herter, as relações de Portugal com os Estados Unidos em relação à questão africana não tinham solu-

129 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 23 de junho de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 52.

130 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 15 de julho de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 52.

ções fáceis, especialmente quando se generalizavam os ataques públicos ao colonialismo português, quer vindos do bloco afro-asiático, quer junto da opinião pública de muitos aliados de Portugal. Isso também se verificava na opinião pública norte-americana, onde a maioria da população via a política portuguesa em África como um «anacronismo do século XIX com pouco espaço para existir em pleno século XX». Tendo em vista a tradicional dedicação dos Estados Unidos ao conceito de autodeterminação, o Secretário de Estado julgava ser cada vez mais difícil «evitar políticas, ações ou declarações» que não fossem ofensivas para Portugal, apesar de haver uma vontade clara da parte dos Estados Unidos em «tentar abster-se» de criar litígios com o governo português.

A administração norte-americana tinha seguido, até então, uma política que evitava a discussão pública sobre qualquer assunto que envolvesse os territórios africanos portugueses. Quando pressionados, por exemplo, os Estados Unidos procuravam realçar que, apesar das críticas à política colonial portuguesa pela sua estratégia de fazer persistir o atraso económico e político das populações africanas, a política racial portuguesa era tendencialmente tolerante, se comparada com a seguida por outras potências. O Secretário de Estado não negava, também, existirem «suspeições enraizadas» da parte dos portugueses no tocante às políticas e intenções norte-americanas em relação a África, especialmente no momento em que o regime português demonstrava considerar este ponto como o mais importante nas relações, de resto, «bastante harmoniosas», com Washington.<sup>131</sup>

Embora compreendendo que os objetivos portugueses em África passavam pela criação de ‘novos Brasis’, era também preciso ter em atenção que, até ao momento, não se tinham visto «progressos perceptíveis» da parte de Portugal. Portanto, era difícil perceber como as colónias portuguesas poderiam «escapar a algum nível de contágio», a não ser que o governo português iniciasse um programa acelerado de desenvolvimento ao nível político e económico, no sentido de melhorar o nível de vida das populações africanas. Além

131 Despacho do Departamento de Estado, 7 de julho de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 52.

do mais, e apesar de os EUA estarem dispostos a pressionar os Estados africanos a não *incendiarem* os territórios portugueses, Herter reconhecia que os Estados Unidos tinham uma «influência pequena» em certas zonas do continente africano, como por exemplo na África Ocidental e, desde logo, uma margem de manobra curta para poder auxiliar decisivamente Portugal.<sup>132</sup>

Contudo, a crescente dúvida das autoridades norte-americanas em relação à capacidade portuguesa de promover a modernização das suas colónias não invalidava que, em determinados momentos, os EUA desempenhassem um papel decisivo de auxílio aos interesses de Portugal. Um exemplo claro da manutenção do apoio norte-americano ao seu aliado deu-se quando o governo português resolveu avançar com a candidatura a membro não-permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 1960. Contando com um apoio importante de outros países ocidentais, nomeadamente da França, esta decisão acabou por se revelar, no mínimo, imprudente.<sup>133</sup>

Para o Departamento de Estado, apesar da crítica internacional ao colonialismo português, o apoio a Portugal seria a solução mais vantajosa para os interesses norte-americanos. Em primeiro lugar porque, desde a sua adesão em 1955, Portugal nunca se tinha sentado no Conselho de Segurança, ao contrário da Holanda, sua concorrente dentro do grupo de países do bloco ocidental. Em segundo lugar, e mais importante que tudo, havia que ter em consideração a questão dos Açores, ainda para mais quando a diplomacia norte-americana apontava para a necessidade de iniciar o processo de renegociação do acordo de 1957 algures durante o ano de 1961.<sup>134</sup>

A questão da candidatura de Portugal ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, no ano em que profundas mudanças políticas e sociais aconteciam em África, acabava por clarificar os principais fatores que influenciaram o entendimento entre Lisboa e Washington ao longo da administração Eisenhower. Em plena

132 Idem.

133 Daniel Marcos, *Salazar e de Gaulle: a França e a Questão Colonial Portuguesa (1958-1968)* (Lisboa: Instituto Diplomático, 2007), 49-57.

134 Memorando do Bureau de Assuntos Europeus, 8 de março de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 51.

Guerra Fria, a importância do conflito bipolar na Europa tinha, ainda, um papel decisivo nas relações entre os Estados Unidos e Portugal, superando visivelmente a necessidade crescente do Ocidente desenvolver uma política mais consentânea com os acontecimentos que se verificavam em África. Se dúvidas restassem, entre África ou os Açores, o arquipélago atlântico português ainda desempenhava um papel determinante na política norte-americana em relação a Portugal.

Em finais de julho de 1960, os EUA informaram Portugal de que estavam em condições de apoiar a sua candidatura ao Conselho de Segurança.<sup>135</sup> Esta decisão, apesar de bastante ponderada, não evitou uma forte contestação por parte da opinião pública norte-americana, cada vez menos sensível ao pendor europeísta da política externa de Eisenhower. De acordo com um editorial do jornal *The New York Times*, o apoio norte-americano à candidatura portuguesa era verdadeiramente incompreensível, uma vez que o ano de 1960 ficaria na História como o *Ano de África*. Fruto sobretudo da desagregação do império francês a sul do *Sahara*, em 1960 assistiu-se à adesão de mais de uma dezena de novos Estados às Nações Unidas que, à exceção do Chipre, provinham todos do continente africano. Assim, assinalava o diário norte-americano, o apoio a Portugal era um «mistério», já que, sendo o derradeiro país europeu com um vasto império colonial, devia ser a «última nação» a ser apoiada pelos seus aliados. A candidatura portuguesa era, portanto, um alvo fácil para as críticas do bloco soviético e afro-asiático, acabando por enredar os Estados Unidos e os restantes países ocidentais na defesa do colonialismo português. De forma inversa, o que Washington e as outras capitais europeias deviam ter em consideração era que a Aliança Atlântica não devia obrigar estes países a proteger a política colonial do regime salazarista.<sup>136</sup> Perante o agravamento da contestação internacional à candidatura portuguesa ao Conselho de Segurança, Lisboa acabou por retirar a sua candidatura.<sup>137</sup>

135 Despacho de Christian Herter para a Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 24 de julho de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 51.

136 *The New York Times*, 3 de dezembro, 1960, 22.

137 Magalhães, *Portugal...*

A tradicional postura do Presidente Eisenhower, favorável à manutenção de boas relações com os aliados europeus, prevalecia em Washington. No outono de 1960, o Embaixador dos Estados Unidos em Lisboa deslocou-se à capital norte-americana para reuniões no Departamento de Estado e no Departamento de Defesa. Refletindo a necessidade de preparar com alguma antecedência a renegociação do Acordo dos Açores, que terminaria a sua vigência em finais de 1962, a administração Eisenhower queria evitar a repetição do processo tumultuoso que tinha sido a renovação levada a cabo em 1957. Recorde-se que, ao longo deste processo e devido à ocupação pela União Indiana dos enclaves de Dadrá e Nagar Aveli em 1954, Portugal tinha suspenso o processo de renegociação, de forma a garantir o apoio público norte-americano.

Durante a sua estadia, o Embaixador Elbrick solicitou uma audiência ao Presidente Eisenhower com o objetivo de «discutir a grave preocupação que o governo português tinha em relação à evolução dos acontecimentos em África».<sup>138</sup> Nessa reunião, Eisenhower teve oportunidade de revelar ao Embaixador Elbrick a sua posição relativamente ao problema colonial que assolava Portugal mas, acima de tudo, a sua opinião sobre o regime português. Para o Presidente norte-americano, era preciso ter em atenção que ditaduras como as que existiam em Portugal eram «algo de necessário em países cujas instituições políticas não estavam tão avançadas» como as dos Estados Unidos. Elbrick concordou, realçando que, por exemplo, muitos países da América Latina estavam melhor quando governados por «ditaduras benevolentes». Tal, passava-se, também, com Portugal. No entanto, o problema de África estava a tornar-se particularmente gravoso. Ainda que nenhuma «dificuldade imediata fosse espetável, muita era antecipada». Para o embaixador norte-americano, era preciso ter em atenção que os portugueses viam a questão colonial como um todo. Por exemplo, todas as possessões portuguesas, incluindo aquelas que, como Goa, mais não eram do

138 Memorando para o Presidente Eisenhower de Christian Herter, 1 de novembro de 1960. DDEPL – White House Office, Office of the Staff Secretary, Records, 1952-61, International Series, Cx. 13.

que «uma fuga dos seus recursos», eram vistas como essenciais na medida que os portugueses recebiam que a cedência da independência a alguns territórios «despoletasse uma reação em cadeia» que conduzisse ao fim do império português.<sup>139</sup>

A resposta do Presidente norte-americano foi metafórica, recorrendo a uma anterior conversa com Winston Churchill, cujo conselho replicava agora para o caso português. Há uns anos, Eisenhower tinha aconselhado os britânicos a estabelecerem um prazo limite, no final do qual os seus territórios coloniais escolheriam qual a ligação que queriam manter com Londres. Até lá, as autoridades inglesas deveriam preparar as suas colónias para o autogoverno. Na opinião do Presidente norte-americano, esta era a forma mais eficaz das potências coloniais manterem os laços com os territórios dependentes, muito melhor do que qualquer recurso ao uso da força. Eisenhower recordava que esta proposta havia, de princípio, «abalado» Churchill, mas que, no final, tal havia sido a postura adotada por Londres. Desta forma, Eisenhower defendia a mesma solução para resolver o problema colonial português.

No entanto, Charles Elbrick procurou chamar a atenção do Presidente para uma possível reação negativa da parte do governo português. Referindo que Oliveira Salazar estava ao corrente da posição norte-americana, o Embaixador alertava para o facto de o Presidente do Conselho recear mencionar sequer a palavra independência, já que acreditava que quando essa ideia avançasse «rapidamente os africanos esqueceriam as condições e exigiriam a independência imediata». Apesar de concordar com esta ideia, Eisenhower terminou a conversa instigando o Embaixador a avançar, mesmo que a reação de Salazar fosse negativa. Para o Presidente dos EUA, era o dever de Washington auxiliar Portugal a «fazer da necessidade uma virtude».<sup>140</sup>

139 Memorando de Conversa entre o Presidente Eisenhower e o Embaixador dos EUA em Lisboa, 9 de novembro de 1960. DDEPL – White House Office, Office of the Staff Secretary, Records, 1952-61, International Series, Cx. 13.

140 Memorando de Conversa entre o Presidente Eisenhower e o Embaixador dos EUA em Lisboa, 9 de novembro de 1960. DDEPL – White House Office, Office of the Staff Secretary, Records, 1952-61, International Series, Cx 13.

Desta conversa depreendem-se as condicionantes que envolviam as relações entre os EUA e Portugal ao longo da administração Eisenhower. Por um lado, os Estados Unidos compreendiam que, à medida que os ‘ventos da mudança’ se estendiam a todo o continente africano, as potências coloniais eram forçadas a iniciar reformas políticas de forma a prepararem os territórios coloniais para a autodeterminação e futura independência. Por outro lado, era preciso perceber que havia um conjunto de constrangimentos que levavam esta administração a condescender em relação às características dos regimes e às políticas que moldavam os seus aliados.<sup>141</sup> No caso particular de Portugal, a sua incapacidade de transformar numa virtude a necessidade de descolonizar tinha de ser cautelosamente equilibrada com os restantes interesses norte-americanos, que passavam pela manutenção no poder de um regime pró-ocidental, aliado na NATO e disponível para autorizar, durante o tempo de paz, a utilização da base das Lajes nos Açores. No entanto, a busca incessante por uma política equilibrada em relação ao caso português acabava por contribuir para que Washington desse sinais contraditórios no tocante à política colonial portuguesa. Não sendo inteiramente a favor desta, não era capaz de definir uma estratégia que fizesse ver ao governo de Lisboa que havia chegado a hora de encetar transformações políticas em África. A ação dos Estados Unidos ao longo do debate sobre o colonialismo da Assembleia-Geral das Nações Unidas iria revelar esta mesma hesitação.

#### O ANO DE ÁFRICA NAS NAÇÕES UNIDAS: O GRANDE DEBATE EM TORNO DO PROBLEMA COLONIAL PORTUGUÊS

Esta contradição acabava por ser fomentada pelo agravamento da pressão internacional contra o colonialismo, que teve uma particular visibilidade no outono de 1960, durante a XV Assembleia-Geral das Nações Unidas em Nova Iorque. Com a admissão em massa dos novos países saídos da desintegração do império colonial

141 Schmitz, *Thank God...*

francês ocorrido nos primeiros meses de 1960, aos quais se juntou a solidariedade dos países do bloco soviético, as reuniões da ONU transformaram-se num palco privilegiado da contestação internacional contra o colonialismo europeu. Perante este panorama, a administração Eisenhower viu a sua posição nas Nações Unidas tornar-se progressivamente mais difícil, exigindo uma robusta e eficaz campanha diplomática, a fim de evitar o afastamento entre os EUA e o Terceiro Mundo.<sup>142</sup>

O agravamento da tensão em torno do colonialismo teve consequências explícitas na resistência portuguesa ao movimento descolonizador. Em dezembro de 1960, e depois de vários anos em que Portugal tinha conseguido evitar a aprovação de resoluções que atacassem a sua política colonial, foi levado a debate um conjunto de propostas que visavam diretamente a tradicional postura portuguesa na organização, nomeadamente a recusa em ceder informações no âmbito do artigo 73.º da Carta e a defesa do argumento de que Portugal não possuía colónias mas sim *Províncias Ultramarinas*, integradas plenamente no Estado português.<sup>143</sup>

Com Portugal a ser um dos principais alvos do ataque do bloco afro-asiático e soviético, o Departamento de Estado viu-se obrigado a ponderar, cautelosamente, as vantagens e desvantagens de uma eventual transformação da sua política em relação a Portugal, a respeito da questão colonial. Os acontecimentos nas Nações Unidas tornaram evidente a existência de uma crescente clivagem no seio das instituições envolvidas no estabelecimento da política norte-americana para África. Como passar do tempo, foi ficando perceptível que o *Bureau* de Assuntos Europeus, responsável pelos assuntos relacionados com Portugal, defendia a manutenção das relações com Portugal tal como elas existiam até então. Aqui contava com o apoio decisivo, por um lado, do Presidente dos Estados Unidos, que não via com bons olhos a possibilidade de cedência norte-americana aos interesses do bloco afro-asiático que pudessem pôr em causa os interesses dos

142 Witney W. Schneidman, *Confronto em África. Washington e a Queda do Império Colonial Português* (Lisboa: Tribuna da História, 2005), 34.

143 Santos, *A Organização...*



aliados europeus, e, por outro lado, com a empenhada ação da embaixada norte-americana em Lisboa que procurava não ficar com o ónus da degradação das relações entre os dois países. No entanto, o *Bureau* de Assuntos Europeus estava cada vez mais isolado dentro do Departamento de Estado, já que a maioria dos serviços diplomáticos, em particular a missão norte-americana nas Nações Unidas e o *Bureau* dos Assuntos Africanos, apoiavam o estabelecimento de uma nova abordagem de Washington em relação ao continente africano.<sup>144</sup>

Isto tornou-se visível durante a preparação da XV Assembleia-Geral da ONU. Num memorando do *Bureau* de Assuntos Africanos, aquele organismo alertava o Departamento de Estado para ter «chegado o tempo de ter uma discussão franca» com o governo português em relação ao problema colonial, em geral, e em relação à posição portuguesa nas Nações Unidas, em particular. De acordo com um dos principais responsáveis deste serviço, James Frederik Green, era preciso ter em conta que, ao longo desta Assembleia-Geral, a questão dos territórios coloniais portugueses seria um dos principais pontos em discussão, não só nos vários grupos de trabalho encarregados de acompanhar a evolução dos territórios dependentes, como também no plenário geral da organização. Embora não defendesse, ainda, a implementação de uma mudança radical na tradicional posição de Washington, era convicção deste diplomata que, quer Portugal, quer Espanha, os únicos países que se recusavam a dar informações sobre os seus territórios, iam tornar-se «alvos de um ataque concertado» do bloco soviético e afro-asiático. Isto porque era cada vez mais fácil a aprovação de moções contra os Estados coloniais, já que o número de Estados africanos a aderir à ONU estava a aumentar. Em particular, Portugal ia ser «especialmente condenado» devido à essência marcadamente colonial dos seus territórios ultramarinos e pela falta de desenvolvimento político, económico, social e educacional em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau.<sup>145</sup>

Tendo isto em consideração, o *Bureau* de Assuntos Africanos defendia que os Estados Unidos abordassem o governo português

144 Rodrigues, *Salazar...*

145 Draft Position Paper, 24 de agosto de 1960. NARA – RG 59, Bureau African Affairs, Country Files, 1955-1963, Cx. 10.

para iniciar uma discussão «aberta e franca». Com a autodeterminação a ser «rapidamente instituída» naquele continente, Portugal devia ter em conta, como demonstravam os acontecimentos ocorridos no Congo, que o perigo residia na impreparação dos territórios para alcançar a independência. Sendo impossível evitar que Angola e Moçambique fossem afetados por este movimento, tornava-se essencial que Portugal pudesse, durante a Assembleia-Geral que se avizinhava, indicar os seus «planos para o futuro desenvolvimento das suas províncias». Isto era mais premente no que dizia respeito à enumeração dos detalhes de como este país tencionava «desenvolver os aspetos políticos, económicos, sociais e educacionais durante os próximos anos». Só esta atitude poderia «melhorar bastante» a posição portuguesa nas Nações Unidas, permitindo, também, que os aliados pudessem auxiliar o governo português de forma mais eficaz, evitando o progressivo isolamento deste país.<sup>146</sup>

Paralelamente, o *Bureau* de Assuntos Africanos chamava a atenção para a necessidade de se iniciar uma progressiva aproximação aos movimentos de libertação nas colónias portuguesas, em particular aqueles que advogavam a independência de Angola. Desde 1959 que o Consulado-Geral em Luanda ponderava a inevitabilidade da emergência de vários grupos políticos que poderiam, a médio ou longo prazo, pôr em causa a soberania portuguesa. A independência das restantes colónias europeias mais a Norte criava condições para o estabelecimento de bases de apoio ideológico e material para ajudar as populações africanas ainda sob domínio colonial a incrementarem a sua atividade. No caso particular de Portugal, a evidente dificuldade dos assimilados em ascenderem na escala social fazia prever que a luta contra o colonialismo português acabasse por ganhar raízes profundas em Angola, ainda que as primeiras ações levadas a cabo pelo Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) tivessem sido «esmagadas» pela Polícia Internacional de Defesa do Estado (PIDE). Esta reação fazia com que os futuros movimentos de luta contra o colonialismo se formassem na clandestinidade, o que os tornava mais «difíceis de detetar» e

146 *Idem.*

identificar ideologicamente. Por outro lado, a ilegalidade destes movimentos leva-os a optar pelo recurso a ações «sangrentas» contra inocentes, como método preferencial para a afirmação das suas reivindicações políticas. Assim, e como Portugal demonstrava a sua determinação em promover o desenvolvimento das suas colónias à «velocidade de um caracol», era evidente que mais cedo ou mais tarde surgiria um movimento que ia iniciar a luta contra o domínio português, apoiado do exterior.<sup>147</sup>

Em finais de 1960, aquilo que tinha começado por ser um progressivo interesse norte-americano sobre o nascimento dos movimentos nacionalistas nos territórios portugueses, transformou-se num contacto direto com o principal membro da União dos Povos de Angola (UPA), Holden Roberto. Aproveitando o facto de este se encontrar nos EUA para assistir às reuniões da ONU, o Departamento de Estado aceitou receber Roberto, com o objetivo de melhorar o seu conhecimento sobre os grupos nacionalistas angolanos.<sup>148</sup> Conversando com William Wight, do *Bureau* de Assuntos Africanos, Holden Roberto apresentou a UPA, garantindo ter um apoio generalizado no interior de Angola, ainda que a maior parte dos seus correligionários fossem apenas «simpatizantes que tinham receio de tomar atitudes». Apesar do esforço para que os EUA apoiassem a sua causa, Wight informou Holden Roberto que a política norte-americana, assente na defesa do princípio da autodeterminação, se recusava a ingerir nos assuntos internos de outros Estados, principalmente quando estes eram aliados no seio da NATO.<sup>149</sup>

A reunião com este nacionalista africano acabou por fomentar o paradoxo da política africana dos EUA. Ainda que Roberto tivesse causado boa impressão, na medida em que as suas ideias pareciam «relativamente conservadoras» e afastadas da influência soviética,

147 Telegrama do Consulado-Geral dos Estados Unidos em Luanda, 30 de outubro de 1959. NARA – RG 59, CDF 753N.00 (1955-1959).

148 Desde 1959 que Holden Roberto se deslocava com alguma regularidade aos Estados Unidos. Conferir João Paulo N'ganga, *O Pai do Nacionalismo Angolano. As memórias de Holden Roberto* (São Paulo: Editora Parma, 2008).

149 Memorando de Conversa, 2 de dezembro de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 52.

tinha ficado claro que os africanos em Angola e Moçambique não estavam, ainda, preparados para a independência.<sup>150</sup> No entanto, nada invalidava que, no futuro, estes contactos pudessem ser estreitados e que a aparente frieza da reação do diplomata norte-americano se transformasse numa progressiva aproximação com o objetivo de preparar estas elites para o poder.

A representação dos Estados Unidos na ONU passou a ser uma das principais defensoras da política defendida pelo *Bureau* de Assuntos Africanos, particularmente com a aproximação da Assembleia-Geral de 1960. Em setembro desse ano, começou a ganhar forma um conjunto de resoluções contra o colonialismo que o bloco afro-asiático pretendia fazer aprovar, com o apoio da União Soviética.<sup>151</sup> De facto, nas sessões de 14 e 15 de dezembro de 1960, a Assembleia-Geral aprovou três resoluções com um impacto direto na política colonial portuguesa. A resolução 1514, proposta por quarenta e três nações da Ásia e de África e fortemente apoiada pela União Soviética, foi adotada a 14 de dezembro de 1960, com o voto favorável de oitenta e nove países e a abstenção de apenas nove Estados, entre os quais as principais potências coloniais europeias e os EUA. Esta resolução reafirmava os princípios fundamentais dos direitos do Homem para condenar todas as formas de colonialismo e declarar o direito dos povos à autodeterminação. O movimento de descolonização, que se verificava desde 1947, era caracterizado como «inevitável e irreversível», sendo necessário que todos os Estados compreendessem que era uma «necessidade» acabar rapidamente e «incondicionalmente» com qualquer forma de colonialismo. Isto porque a falta de preparação política, económica e social não podia retardar a transição para a independência dos territórios dependentes.<sup>152</sup>

No entanto, esta não foi a única resolução aprovada que punha em causa o colonialismo. A tolerância norte-americana em relação à política colonial portuguesa era dificultada, também, pela aprova-

150 Idem.

151 Pruden, *Conditional...*

152 *UN Yearbook 1960*, pp. 49-50.

ção, no dia seguinte, das resoluções 1541 e 1542. Com a resolução 1541, a Assembleia-Geral das Nações Unidas definia um conjunto de regras determinando em que condições os países deveriam reportar informações sobre os territórios dependentes nos termos do artigo 73.º, ao mesmo tempo que estabelecia os casos em que um território não-autónomo poderia associar-se ou ser integrado num Estado soberano. Tratava-se de uma resolução que punha em causa a argumentação portuguesa de que, dado as suas prerrogativas constitucionais, Portugal estava isento de prestar informações sobre a evolução política, económica, social e educacional das suas *Províncias Ultramarinas*. Contando com o voto contra de Portugal e da África do Sul, sessenta e nove países aprovaram este documento, com a abstenção de vinte e um Estados, de entre os quais se destacava os EUA, Reino Unido e França.<sup>153</sup>

Finalmente, a última resolução, a 1542, visava diretamente Portugal ao enumerar os territórios dependentes sob administração do governo de Lisboa. Aprovada com os votos de sessenta e oito nações, a resolução 1542 contou com os votos contra de seis países, de entre os quais Portugal, França e Espanha e as abstenções de outras dezasseite nações, das quais se destacam os Estados Unidos e o Reino Unido. Com a aprovação desta resolução, o governo português ficava obrigado a comunicar, o mais rapidamente possível, as informações exigidas nos termos da Carta.<sup>154</sup> Do ponto de vista de Lisboa, as movimentações ocorridas em Nova Iorque eram percebidas como a oficialização dos ataques da organização ao Estado português, com «graves implicações» para a participação de Portugal na política internacional, já que a recusa em cumprir as determinações impostas pelas resoluções 1541 e 1542, subentendiam que Portugal se «transformava numa ameaça à paz internacional».<sup>155</sup>

Perante o agravamento da crítica internacional à política colonial portuguesa e com os desenvolvimentos que se assistiam na Assembleia-Geral das Nações Unidas, o grande debate no seio da

153 Idem.

154 Idem, 44-50 e 511-513.

155 Nogueira, *Salazar...*

administração americana sobre o futuro da sua postura em relação à política colonial portuguesa tornou-se mais intenso. Não se tratava apenas de definir qual a posição futura de Washington relativamente a Portugal e aos países africanos. Era necessário tomar decisões concretas quanto às propostas de resolução que seriam votadas na ONU. Neste sentido, e de acordo com William Nunley, do *Bureau* de Assuntos Europeus do Departamento de Estado, a evolução a que se assistia nas Nações Unidas, sobretudo o «golpe de teatro emotivo» na luta contra o colonialismo, colocava riscos para a participação dos países ocidentais na ONU. Esta organização estava a caminhar no sentido de se constituir como «pouco mais do que a extensão do grupo de Bandung».<sup>156</sup> A crescente postura verificada pelo bloco afro-asiático punha em causa as tentativas de diversificação da política norte-americana para com Portugal, competindo diretamente com a abordagem proposta pelo *Bureau* de Assuntos Africanos.

A posição de Nunley era secundada por Charles Elbrick, Embaixador dos EUA em Lisboa. Na sequência da sua conversa com o Presidente Eisenhower, Elbrick escreveu um memorando a Foy Kohler, Subsecretário de Estado para os Assuntos Europeus, onde expôs a sua preocupação em relação ao futuro da política norte-americana em relação a Portugal. Elbrick queixava-se de que o *Bureau* de Assuntos Africanos desejava que, quando regressasse a Lisboa, informasse os portugueses que a sua posição «era politicamente irrealista», ainda que fizesse sentido do ponto de vista legal. Assim, solicitava-se que o governo de Lisboa devia iniciar uma política de preparação dos seus territórios para a autodeterminação, começando por fornecer informações à ONU no âmbito do artigo 73.º da Carta, de forma a evitar a aprovação das resoluções em preparação pela Assembleia-Geral das Nações Unidas.

Para o Embaixador esta estratégia era bastante arriscada. Era preciso ter em consideração que Portugal tinha não só uma relação constitucional com as suas colónias, mas também uma relação eco-

156 Memorando de William Nunley para o Subsecretário de Estado para os Assuntos Europeus, 16 de novembro de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 51.

nómica. Era evidente que, sem o rendimento das colónias, principalmente de Angola, os portugueses julgavam que Portugal não tinha viabilidade económica. Neste sentido, pôr em causa a sua ligação aos territórios coloniais era visto como uma «ameaça direta à sua segurança nacional» e, inclusivamente, à sua «própria existência» enquanto país independente. Paralelamente, era preciso ter em consideração que a defesa dos territórios coloniais era o «objetivo principal» para Portugal e que, por exemplo, era evidente que os compromissos na NATO eram, neste sentido, secundários. Assim, qualquer iniciativa seguindo as linhas propostas pelos Assuntos Africanos «iria não só falhar nos seus objetivos, como poria em perigo» as relações de proximidade dos EUA com Portugal, «incluindo a manutenção de facilidades nos Açores». A questão das colónias era de tal forma importante para o governo português, que qualquer ação «imprudente» da parte dos EUA podia colocar «seriamente em risco as relações globais» dos Estados Unidos com Portugal, o que, em última análise, podia conduzir ao fim da cooperação na NATO. No tocante ao problema colonial, não se podia esquecer que os «portugueses se consideravam os melhores juizes dos seus interesses».<sup>157</sup>

Face a isto, o próprio Foy Kohler, Subsecretário de Estado para os Assuntos Europeus, acabou por se envolver na disputa, de forma a defender os ataques que, na sua opinião, o *Bureau* de Assuntos Europeus sofria dentro do Departamento. Comentando a proposta de resolução 1514, Kohler propôs-se assumir a «tarefa solitária de tentar introduzir uma nota de sanidade mental» na discussão que dividia cada vez mais o Departamento de Estado. O responsável pelos Assuntos Europeus descrevia que quase todos os *Bureaus* em *Foggy Bottom* se «inclinavam naturalmente» para que os EUA deixassem passar esta resolução e que a missão em Nova Iorque, por sua vez, «insistia fortemente» para que Washington votasse a favor. No entanto, Kohler, enquanto responsável pelas relações com a Europa Ocidental, acreditava que os Estados Unidos se deveriam opor, uma vez que a proposta era «intrinsecamente má», já que

157 Memorando de Burke Elbrick para Foy Kohler, 1 de novembro de 1960. NARA – RG 59, European Affairs Lot File 69D23, Cx. 9.

condenava o colonialismo europeu e deixava de fora o imperialismo soviético. Com uma linguagem «extrema em todos os sentidos», era óbvio que o principal objetivo desta resolução era «dificultar o mais possível a vida das potências europeias», por estas serem aliadas dos Estados Unidos. Além do mais, a proposta continha um conjunto princípios aos quais os Estados Unidos sempre se tinham oposto, nomeadamente quando defendia a ideia de que a falta de preparação dos territórios dependentes para a autodeterminação não deveria ser impeditiva dessa transição política. Kohler lembrava que até Eleanor Roosevelt, cuja posição anticolonialista era sobejamente conhecida, se tinha insurgido contra esta ideia.<sup>158</sup>

O responsável pela diplomacia norte-americana para a Europa acreditava que o pior que os Estados Unidos podiam fazer era votar a favor desta proposta em troca de ganhar alguma influência junto do bloco afro-asiático. Isto porque iniciar uma política de cedências para com estes países não iria fazer diminuir a pressão sobre os Estados Unidos e os seus aliados. Era preciso que o bloco ocidental definisse até onde estava na disposição de ir, não dando a imagem de que os países do Terceiro Mundo podiam «passar o rolo compressor» sobre os Estados ocidentais. Pelo contrário, deviam compreender que as Nações Unidas e os países ocidentais apoiavam as suas «aspirações» e estavam preparados para patrocinar propostas «razoáveis» com o objetivo de acabar com todas as formas de colonialismo. Em relação à posição norte-americana, Kohler chamava a atenção para o facto de os Estados Unidos não poderem dar a sensação de condescender na aprovação de resoluções «absurdas» apenas porque esses «disparates» eram «amplamente apoiados». Assim, Foy Kohler julgava que o governo de Washington deveria seguir, por uma questão de solidariedade com a potências ocidentais, a posição «corajosa» do Reino Unido e abster-se.<sup>159</sup>

Já em relação à resolução 1542, que punha em causa diretamente o colonialismo português, a *Desk* para as Questões Ibéricas,

158 Memorando do Subsecretário de Estado dos Assuntos Europeus para William T. Nunley, 7 de dezembro de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 51.

159 Idem.



organismo dentro do *Bureau* de Assuntos Europeus, defendia que os Estados Unidos deviam votar contra. Em primeiro lugar, porque a resolução «discriminava grosseiramente» Portugal, já que, ao enunciar os territórios dependentes portugueses, acabava por ignorar as disposições constantes na Constituição portuguesa, dando a ideia de que estas eram um mero subterfúgio técnico que tinha como objetivo último proteger o governo português das suas obrigações no âmbito da Carta. Depois, porque a aprovação da resolução não resolvia o problema do ultramar português, tornando-o, pelo contrário, mais complicado, já que dificultava qualquer aproximação «construtiva» a Portugal. Finalmente, a aprovação da resolução poderia levar este país a equacionar seriamente o abandono das Nações Unidas.<sup>160</sup>

Este último argumento era partilhado pela Embaixada dos EUA em Lisboa. Na verdade, perante o agravamento da tensão nas Nações Unidas, os diplomatas norte-americanos chamavam a atenção para a existência de algum risco em Portugal sair desta organização. Esta decisão só não tinha sido tomada porque, até então, os responsáveis políticos portugueses compreendiam que, pesados os prós e os contras, ficar na ONU servia melhor os interesses de Lisboa já que permitia manter uma voz direta nas deliberações e decisões da organização. Restava saber até quando.<sup>161</sup>

A posição do *Bureau* de Assuntos Europeus em relação às resoluções que estavam a ser preparadas nas Nações Unidas era também incentivada por uma intensa pressão que a diplomacia portuguesa fez junto da embaixada norte-americana em Lisboa. Em princípios de dezembro de 1960, Marcello Mathias chamou o Embaixador dos EUA às Necessidades. Durante uma hora, o ministro português fez um «forte e emocional apelo» de forma a garantir o chumbo norte-americano às resoluções propostas pelo bloco afro-asiático. Chamando a atenção para o facto de Portugal ter sempre participado na NATO com «lealdade e cooperação», o governo português

160 Memorando de William Nunley para o Subsecretário de Estado para os Assuntos Europeus, 16 de novembro de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 51.

161 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 14 de dezembro de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 51.

considerava que a votação favorável ou a abstenção dos Estados Unidos neste caso ia deixar Portugal «gravemente desapontado» com a decisão deste seu aliado.<sup>162</sup> O ministro português recordou ainda que Portugal e as suas colónias eram territórios política e socialmente estáveis, sendo, por isso, «uma mais-valia para o *Mundo Livre*». De acordo com Mathias, se o bloco soviético e os países afro-asiáticos levassem os seus objetivos por diante, era muito provável que os resultados em Angola e Moçambique se «assemelhassem à presente situação caótica do Congo».<sup>163</sup>

Perante a divisão crescente dentro do Departamento de Estado, em que nenhuma das partes em contenda tinha força suficiente para impor o seu ponto de vista, a administração Eisenhower acabou por tomar a decisão de se abster em todas as resoluções sobre o colonialismo, votadas durante a XV Assembleia-Geral das Nações Unidas. Com o presidente Eisenhower a servir de fiel da balança e a assumir um papel decisivo na tomada desta decisão, os EUA não foram capazes de clarificar a ambiguidade da sua política africana, cada vez mais disputada mesmo no seio da administração. O sentido de voto dos Estados Unidos na ONU refletiu, claramente, o dilema tradicional da posição em relação ao colonialismo, com atitudes que, em última análise, eram mais próximas das potências coloniais do que do bloco afro-asiático.

Exemplo disto foi a opção favorável à abstenção em relação à resolução 1514. Até bem perto do dia da votação, tudo fazia crer que os EUA iam optar por votar a favor. Mas como a clivagem era tão grande em *Foggy Bottom*, o Secretário de Estado Christian Herter optou por consultar o Presidente sobre qual a posição a adotar. Conhecendo as idiossincrasias do Chefe de Estado norte-americano em relação à questão colonial, a 8 de dezembro de 1960, Herter enviou o rascunho da moção a Eisenhower, realçando que compreendia que a linguagem da proposta podia levar o Presidente a optar pela abstenção. No entanto, avisava-o que esta atitude traria

162 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 2 de dezembro de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 51.

163 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 3 de dezembro de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 51.

consequências graves para os EUA, nomeadamente em termos da sua capacidade de moderação das resoluções afro-asiáticas. Herter acrescentava que, à exceção dos Assuntos Europeus, todos no Departamento de Estado apoiavam fortemente o voto favorável dos Estados Unidos e ele próprio, apesar de não concordar com as afirmações constantes na resolução, acreditava que se devia «fechar os olhos e votar a favor».<sup>164</sup>

Por decisão pessoal, o Presidente Eisenhower acabou por ordenar a abstenção do representante norte-americano nas Nações Unidas.<sup>165</sup> A difícil decisão dos Estados Unidos tinha sido tomada à última hora, acedendo a um pedido particular do Primeiro-Ministro britânico Harold Macmillan.<sup>166</sup> Mas esta decisão do Presidente norte-americano acabava por refletir o seu desejo de evitar que a ONU se transformasse num verdadeiro *monstro*, onde Washington ficasse condicionada pelas jovens nações africanas, tornando-se incapaz de se mostrar solidária com os seus tradicionais aliados europeus.<sup>167</sup> Esta posição tinha colocado os EUA contra oitenta e nove Estados membros das Nações Unidas, o que deixou a missão norte-americana na organização «furiosa», temendo as consequências negativas para a posição global dos Estados Unidos.<sup>168</sup>

Já em relação à resolução 1542, os EUA, após terem pesado cautelosamente os prós e os contras da sua posição, optaram também por se abster, numa decisão tomada pelo Departamento de Estado. Ainda que Portugal tenha tentado até ao último momento que os EUA mudassem o seu sentido de voto para votar contra a resolução, Herter acabou por defender a posição intermédia, acre-

164 Memorando do Secretário de Estado Christian Herter para Andrew Goodpaster, 8 de dezembro de 1960. DDEPL – Ann Whitman File, Dulles-Herter Series, Cx. 13.

165 Telegrama da Casa Branca para a Embaixada dos Estados Unidos em Londres, 10 de dezembro de 1960. DDEPL – Christian Herter Papers, Chronological File, Cx. 9.

166 Carta de Dean Brown para Burke Elbrick, 15 de dezembro de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 51.

167 A expressão de Eisenhower referia o desejo de evitar que a ONU se transformasse «num verdadeiro Frankenstein». Conferir o Memorando de Conversa entre o Presidente Eisenhower e o Embaixador dos EUA em Lisboa, 9 de novembro de 1960. DDEPL – White House Office, Office of the Staff Secretary, Records, 1952-61, International Series, Cx 13.

168 Carta de Dean Brown para Burke Elbrick, 15 de dezembro de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 51.

ditando ser a menos onerosa para os interesses norte-americanos. Consciente de que os Estados Unidos tinham que «medir cuidadosamente as suas responsabilidades globais» e que não podiam «ficar indiferentes às consequências das ações nas Nações Unidas», a abstenção era considerada a melhor solução para o problema que a votação desta resolução colocava. Se, por um lado, era preciso evitar que as nações africanas apenas olhassem para o lado soviético quando procuravam apoio para fazer aprovar resoluções que julgavam vitais para os seus interesses, por outro, os Estados Unidos não podiam «apoiar uma resolução que isolava um determinado país, enumerando a lista dos seus territórios dependentes» e, apenas a este, exigia o cumprimento dos preceitos do artigo 73.º da Carta.<sup>169</sup>

Do lado português, a aprovação das resoluções nas Nações Unidas foi recebida com um profundo mal-estar. Dias antes da votação em Nova Iorque, Salazar reafirmara a posição portuguesa, numa atitude entendida pela embaixada norte-americana como um sinal visível da sua rigidez. Analisando a campanha anticolonialista que punha em causa o trabalho desenvolvido por Portugal ao longo de quatrocentos anos, Oliveira Salazar reafirmava o carácter compósito, «euro-africano e euro-asiático» de Portugal. Para o Presidente do Conselho, as políticas seguidas pelos governos de Lisboa, ao longo de vários regimes, tinham permitido construir um sistema de unidade nacional, baseado na igualdade dos vários povos que compunham a nação portuguesa. Tratava-se de uma «realidade social e histórica traduzida nas Constituições» e que, por essa razão, não comportava nem «alienações, cedências ou abandonos», nem sequer a possibilidade da autodeterminação. Quanto à «campanha contra Portugal» levada a cabo nas Nações Unidas, ela era considerada, no mínimo, «aventurosa», já que ressuscitava um carácter «parlamentarista, excessivamente intervencionista e internacionalizante», que era contrário ao «espírito que presidiu» à criação da ONU. Na verdade, abria caminho à «intervenção abusiva» de países terceiros na

169 Telegrama do Departamento de Estado para a Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 15 de dezembro de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 51.

política interna de cada Estado, o que, de acordo com Salazar, era «ilegítimo» e «discriminatório». Apesar da falta de «competência» da Assembleia-Geral para «declarar não autónomos territórios de qualquer potência», a organização continuava o seu caminho de «intervenção abusiva» sobre as *Províncias Ultramarinas* portuguesas. Desta forma, a Portugal apenas restava continuar a «defender o que muitos veem ameaçado e alguns julgam mesmo perdido», num processo que exigiria «grandes sacrifícios, a mais absoluta dedicação e, se necessário, também o sangue das nossas veias». No fundo, resistir contra os «chamados ‘ventos da história’». <sup>170</sup>

Em face da posição oficial do governo português perante os acontecimentos nas Nações Unidas, a representação diplomática dos EUA em Lisboa acreditava veementemente que Portugal ia, daí em diante, colocar num dos pratos da balança os acordos e compromissos internacionais, ao mesmo tempo que, no outro prato, colocaria o eventual apoio que os seus aliados tivessem na disposição de dar à política colonial portuguesa. Assim, esperava-se que Portugal iniciasse uma política de *quid pro quo* em relação aos seus aliados mais «recalcitrantes». No caso particular dos Estados Unidos, era claro que a renegociação da base das Lajes estaria dependente do apoio norte-americano à presença portuguesa em África. <sup>171</sup>

No rescaldo da Assembleia-Geral das Nações Unidas, logo em janeiro de 1961, os Estados Unidos mantiveram a sua política de acompanhamento cuidadoso da situação nos territórios portugueses. Principalmente focados em Angola, que, a par de Moçambique, era o centro da preocupação de Washington em relação à política colonial portuguesa, o consulado em Luanda procedeu a uma avaliação global da política colonial portuguesa. Num extenso relatório elaborado pelo Cônsul William Gibson, afirmava-se que o principal objetivo português para aquela colónia era a manutenção do *status quo*. Assim, para aquele funcionário do Departamento de Estado, os portugueses tinham sido «bastante bem-sucedidos» na imple-

170 «Portugal e a campanha anticolonialista», 30 de novembro de 1960. Salazar, *Discursos...*, 83-112.

171 Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Lisboa, 15 de dezembro de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 53.

mentação de uma estratégia de segurança que tinha evitado, até ao presente, qualquer tentativa de expulsão da autoridade portuguesa. Com uma polícia e um exército colonial «bem organizados» e através da execução de uma política para com os nativos com uma base fortemente paternalista, Portugal parecia destinado a ficar em Angola por muitos mais anos. As últimas críticas feitas ao colonialismo português nas Nações Unidas tinham tido um reflexo positivo na colónia, na medida em que destruíram um certo «sentido de complacência» das autoridades portuguesas relativamente ao desenvolvimento nos territórios que, «há apenas um ano atrás, era tão ilusória». Nos últimos meses tinha-se assistido à aplicação de políticas de modernização económica e social que procuravam melhorar o tratamento das populações nativas, ao mesmo tempo que demonstravam a clara consciência do regime para a necessidade de evitar qualquer revolta contra o sistema colonial. Assim, era claro que a política portuguesa estava «bem concebida e bem aplicada».<sup>172</sup>

Enquanto o regime salazarista mantivesse a sua «estabilidade» em Portugal metropolitano, de acordo com William Gibson era difícil de acreditar na ideia de ocorrerem «sérias ameaças para a segurança da província». O governo português estava «determinado a permanecer» em África, admitindo mesmo que, para tal, fosse necessário melhorar a sua política colonial. Ainda que o consulado tivesse a noção do aumento da consciencialização política das populações africanas nos últimos meses, era preciso reforçar a ideia de que a administração portuguesa já tinha compreendido que o «colonialismo estava morto» e que era preciso acelerar a *portugalização* das colónias, mostrando que elas «são, na verdade, uma parte de Portugal em todos os sentidos». O relatório concluía, portanto, que era inconcebível a erupção de uma contestação política que pusesse em causa a permanência de Portugal em Angola e em África.<sup>173</sup>

É indiscutível que, no princípio de 1961, com a descolonização da maior parte dos impérios coloniais europeus praticamente con-

172 Telegrama do Consulado dos Estados Unidos em Luanda, 21 de dezembro de 1960. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 52.

173 «Portuguese policy in Angola – An appraisal», 4 de janeiro de 1961. NARA – RG 84, US Legation – Lisbon, Cx. 51.

cluída e após a conturbada XV Assembleia-Geral das Nações Unidas, a posição defendida pelo Cônsul William Gibson, fruto da informação recolhida no terreno, se distinguiu da opinião da maioria do Departamento de Estado. Ainda que pudesse ser essa a visão que o representante diplomático norte-americano tinha dos acontecimentos em Luanda, várias eram as vozes que se levantavam a favor duma mudança política mais favorável a uma aproximação entre Washington e os países do bloco afro-asiático. No entanto, até ao fim da administração Eisenhower, esta acabou por ser a posição oficial dos Estados Unidos, principalmente devido à sensibilidade e idiosincrasia do presidente norte-americano. Ao longo de oito anos de administração, a política externa norte-americana em relação a Portugal acabou por adotar uma postura de condescendência, de forma a não criar riscos para os interesses de Washington com a utilização da base da Lajes nos Açores sempre como pano de fundo. Constrangida pela Guerra Fria, a administração Eisenhower deixou alimentar o dilema da sua política em relação ao problema colonial, numa evolução ambígua que não foi capaz de evitar a tomada de decisões contraditórias entre aquilo que era a competição interna do Departamento de Estado e as posições políticas finais. Daí que não seja surpreendente que, à margem do relatório do cônsul geral dos EUA em Luanda e fruto de uma leitura posterior, estivesse a seguinte afirmação manuscrita: «Mas aconteceu!».<sup>174</sup> Caberia à administração Kennedy aplicar a política pela qual a maioria do Departamento de Estado parecia ansiar.

174 Idem.





## Conclusão

As relações luso-americanas percorreram um longo e complexo caminho entre 1949 e 1961. Com claras reticências ideológicas e políticas em relação aos Estados Unidos, Oliveira Salazar evitou ao máximo uma aproximação demasiado pronunciada ao poder emergente no Atlântico. Em primeiro lugar, porque não escondia o desejo de que o Reino Unido pudesse ainda, apesar de tudo indicar o contrário, desempenhar um papel relevante no novo sistema internacional. Em segundo lugar, porque as garantias dadas pelas administrações norte-americanas quanto à evolução dos impérios coloniais eram manifestamente insuficientes para acalmar as ansiedades portuguesas.

Para um regime que tinha como uma das bases fundamentais do seu pensamento político externo a ideia de que o império era fundamental para a sua sobrevivência e para a independência de Portugal enquanto Estado-nação, a tradicional postura anticolonialista dos Estados Unidos funcionava como um entrave à estabilidade das relações bilaterais. Do ponto de vista norte-americano, o relacionamento com Portugal era fundamental para preservar os interesses de Washington no mundo, definidos nos anos iniciais da Guerra Fria. A crescente competição entre os Estados Unidos e a União Soviética, vieram manter na primeira linha a importância geoestratégica do arquipélago.

À luz destas realidades contraditórias, as relações luso-americanas não se desenvolveram de forma linear e não estiveram isentas de polémicas. Apesar de partilhar dos pontos de vista norte-americanos em relação à necessidade de combater o comunismo

internacional exportado pela URSS, o regime português manteve uma postura cautelosa quanto ao aprofundamento de relações com os Estados Unidos.

As dúvidas portuguesas em relação aos Estados Unidos tinham uma forte componente retórica, muitas vezes desmentida pelos atos. Os primeiros anos da década de 1950 demonstraram que a integração de Portugal no Pacto do Atlântico representou um importante passo para a política externa portuguesa, que não se pode descurar. Ainda que a participação de Portugal, um regime autoritário, se ficasse a dever sobretudo à importância geoestratégica das suas ilhas atlânticas, o facto é que Portugal garantiu a sua inclusão no bloco Ocidental e se aproximou da principal potência que dominava o Atlântico, consolidando a linha tradicional da sua política externa. Ou seja, apesar de retoricamente se mostrar renitente em relação aos EUA, o que é certo é que o regime português conseguiu, no final da década de 1940, preservar a sua essência corporativa e autoritária, numa Europa Ocidental governada por regimes liberais e democráticos, e estabelecer uma relação privilegiada com a nova potência Atlântica.

No campo colonial, a aproximação aos Estados Unidos verificada com a adesão à NATO não teve as consequências que o regime português desejava. As posições dos dois países foram, em termos globais, sempre inconciliáveis. Se, no caso de Macau, os interesses luso-americanos foram compatíveis, com Portugal a seguir os Estados Unidos na recusa em reconhecer o novo governo de Pequim, a indecisão norte-americana quanto à evolução da sua relação com a Índia deu o mote para o relacionamento bilateral entre os EUA e Portugal durante a década de 1950.

Por estas razões, as relações luso-americanas evoluíram de uma maneira complexa. Na Europa havia um entendimento razoável, enquanto, na Ásia e em África, os dois países tinham visões tendencialmente opostas. A transição da década de 1940 para a de 1950 foi um período vital para Ocidente. Esta evolução colocou Portugal sob pressão. Partilhando dos princípios e valores de solidariedade ocidental, a aproximação aos EUA e a integração na NATO forçaram o regime português a assumir compromissos internacionais numa região a que, tradicionalmente, voltava costas: a Europa con-

tinental. Adicionalmente, a reestruturação política e militar da Aliança Atlântica fazia-se em torno de processos e princípios que provocavam uma desconfiança natural da parte do regime português. Recusando a multilateralização do sistema internacional, recusando a supranacionalidade das organizações internacionais e vendo na intergovernamentalidade um mal menor, a integração de Portugal no sistema internacional obrigou a uma definição clara da política externa portuguesa perante estes desenvolvimentos.

A aproximação ao nível político, diplomático e militar que se verificou no plano multilateral ajudou a que se generalizasse a ideia de que o futuro da política externa portuguesa passava por caminhar no sentido de uma aliança mais aprofundada com a nova potência atlântica. Demonstrámos que essa hipótese esteve presente na mente dos responsáveis político-diplomáticos portugueses. No entanto, este desenvolvimento não foi continuado sobretudo devido à certeza portuguesa de que EUA não tinham vontade política para se assumirem como guardiões do seu império colonial e assegurarem, materialmente, a continuidade da presença portuguesa em África e no Índico.

Esta asserção comprova que as relações luso-americanas, propositivas no Atlântico e na Europa, acabaram por ficar sempre condicionadas pela impossibilidade norte-americana em salvaguardar um dos principais objetivos da política externa portuguesa, que era a defesa da sua integridade colonial. Assim, em termos internacionais, o futuro deste objetivo estava dependente da capacidade do regime em seguir uma *política de autonomia* na Ásia em África, que se desdobraria consoante os interesses portugueses. E estes poderiam ser, em determinados momentos, contraditórios com os objetivos do Pacto do Atlântico e dos Estados Unidos.

Os desenvolvimentos ocorridos no Extremo Oriente (em Macau e no Estado Português da Índia) vieram comprovar os limites da nova aliança luso-americana, bem como a necessidade portuguesa de definir uma linha externa relativamente autónoma em relação aos interesses da potência hegemónica. Em especial o agravamento da tensão entre Portugal e a Índia comprovou que, num momento de crise, Portugal dificilmente seria capaz de contar com o apoio militar, ou mesmo político, norte-americano. Apenas sob

forte pressão, dada a necessidade de os Estados Unidos renegociarem a extensão do Acordo dos Açores, Portugal conseguiu obter de Washington uma importante declaração pública de apoio aos interesses coloniais nacionais. A única até ao fim do regime autoritário português. O comunicado Cunha-Dulles, de dezembro de 1955, foi um marco fundamental nas relações luso-americanas, pela sua clareza e por ter sido o único apoio público a Portugal, sobre a questão colonial, até 1974.

A necessidade de os Estados Unidos continuarem a utilizar a base das Lajes nos Açores, revelou uma das principais estratégias negociais que marcaram o entendimento entre Lisboa e Washington. Durante todo o tempo em que Salazar esteve no poder, os Açores foram sempre uma espécie de seguro que Portugal tinha para forçar os Estados Unidos a, pelo menos, condescender com a política colonial portuguesa. Buscando uma política tendencialmente autónoma em relação à potência hegemónica, o Estado Novo procurou garantir o apoio público dos Estados Unidos em relação aos interesses coloniais portugueses. Como a Aliança Atlântica não garantia a proteção do seu império, a estratégia portuguesa envidava esforços para colocar as relações bilaterais luso-americanas sob tensão. E, para tal, nada melhor do que utilizar o Acordo dos Açores, obrigando a uma renegociação quase permanente entre os dois países.

Para Portugal, a entrada na Organização das Nações Unidas, em dezembro de 1955, e a crise do Suez encerraram o ciclo da política externa em que mais claramente se equacionou a possibilidade de se avançar com uma aliança com os Estados Unidos. Ficava evidente ser impossível obter da parte da administração Eisenhower o compromisso de assegurar a salvaguarda e a manutenção do império colonial português. Neste sentido, a sobrevivência portuguesa em África estava dependente da capacidade do governo de Lisboa em conseguir obter o apoio norte-americano em determinados casos concretos, estando sempre consciente de que tal auxílio se devia a conjunturas concretas e não a uma aliança de carácter geral ou ao desejo deliberado de ceder às posições portuguesas em relação à evolução do continente africano. Uma vez mais, logo após o Suez, os Açores foram usados como sinalizador da vontade portuguesa

em preservar a soberania nas suas colónias. Ficava claro que Portugal não hesitaria em jogar a base das Lajes como trunfo, sempre que necessário.

A obstinada resistência à descolonização do governo de Oliveira Salazar, que, na perspectiva americana, se devia ao atraso estrutural de toda a sociedade portuguesa, fosse ela colonial ou metropolitana, levou Washington a sentir cada vez mais dificuldades em desenvolver políticas favoráveis a este seu aliado do Pacto do Atlântico. Foi apenas graças a uma decisão marcadamente pessoal tomada pelo Presidente Eisenhower, em dezembro de 1960, que o início da condenação formal dos Estados Unidos ao colonialismo português não se deu durante esta administração, ficando o ónus das grandes mudanças em relação a África e à política colonial portuguesa para o seu sucessor, John F. Kennedy.



# Fontes e Bibliografia

## Arquivos

Arquivo de Defesa Nacional, Paço de Arcos – Fundo do Secretariado-Geral de Defesa Nacional.

Arquivo Histórico da Força Aérea – Fundos diversos.

Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa – Fundos diversos.

Arquivo Histórico-Militar, Lisboa – Fundo do Gabinete do Ministro do Exército.

Direção Geral dos Arquivos, Lisboa – Arquivo Oliveira Salazar.

Dwight D. Eisenhower Presidential Library, Abilene, Kansas, EUA – Fundos diversos.

Harry S. Truman Presidential Library, Independence, Missouri, EUA – Fundos diversos.

National Archives and Records Administration, College Park, Maryland, EUA – Record Group 59, 84.

National Archives of the United Kingdom, Kew, Reino Unido – Fundo do Foreign Office.

## Imprensa

*Diário de Notícias* – Várias datas entre 1948 e 1961.

*Diário Insular* – Várias datas entre 1948 e 1961.

*O Século* – Várias datas entre 1948 e 1961.

*The New York Times* – Várias datas entre 1948 e 1961.

### Fontes Impressas

- Anon (1967), *Vinte anos de Defesa do Estado da Índia*, Vol. I, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Anon (1967), *Vinte anos de Defesa do Estado da Índia*, Vol. II, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Anon (1967), *Vinte anos de Defesa do Estado da Índia*, Vol. III, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Anon. (1993), *Cold War International History Project Bulletin*, 3, pp. 56-57.
- Eden, Anthony (1960), *Full Circle*, Londres, Cassel.
- Foreign Relations of the United States 1943*, Vol. II.
- Foreign Relations of the United States 1949*, Vol. I.
- Foreign Relations of the United States 1949*, Vol. IV.
- Foreign Relations of the United States 1949*, Vol. IX.
- Foreign Relations of the United States 1950*, Vol. I.
- Foreign Relations of the United States 1950*, Vol. III.
- Foreign Relations of the United States 1950*, Vol. V.
- Foreign Relations of the United States 1950*, Vol. IV.
- Foreign Relations of the United States 1951*, Vol. III.
- Foreign Relations of the United States 1951*, Vol. VI.
- Foreign Relations of the United States 1952-1954*, Vol. I, Parte 2.
- Foreign Relations of the United States 1952-1954*, Vol. III
- Foreign Relations of the United States 1952-1954*, Vol. V.
- Foreign Relations of the United States 1952-1954*, Vol. VI, Parte 2.
- Foreign Relations of the United States 1952-1954*, Vol. XI, Parte I.
- Foreign Relations of the United States 1952-1954*, Vol. XIV.
- Foreign Relations of the United States 1955-1957*, Vol VIII.
- Foreign Relations of the United States 1955-1957*, Vol. XIV.
- Foreign Relations of the United States 1955-1957*, Vol. XXVIII.
- Foreign Relations of the United States 1955-1957*, Vol. XXVII.
- Foreign Relations of the United States 1958-1960*, Vol. II.
- Foreign Relations of the United States 1958-1960*, Vol. XIV.
- Mathias, Marcello. *Correspondência Marcelo Mathias/Salazar, 1947-1968*. Lisboa: Difel, 1984.
- Organization du Traité de l'Atlantique Nord. *Organization du Traité de l'Atlantique Nord. Structure, Faits et Chiffres*. Bruxelas: Service de l'Information de l'OTAN, 1981.
- Salazar, António de Oliveira. *Discursos e Notas Políticas*. Vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora, 1961.



Salazar, António de Oliveira. *Discursos e Notas Políticas*. Vol. VI, Coimbra: Coimbra Editora, 1967.

*UN Yearbook 1960*.

### Fontes Electrónicas

*Declassified Documents Reference System (DDRS)*.

### Bibliografia

Acheson, Dean. *Present at the creation*. Londres: Hamish Hamilton, 1970.

Alexandre, Valentim. «Ideologia, economia e política: a questão colonial na implantação do Estado Novo». *Análise Social*, 123/124 (1993): 1117-1136.

—. «O Império Colonial». In *Portugal Contemporâneo*, org. António Costa Pinto, 67-86. Lisboa: Edições Dom Quixote, 2004.

Almeida, João M. *António de Oliveira Salazar e Pedro Teotónio Pereira. Correspondência Política (1945-1968)*. Lisboa: Temas e Debates, 2008.

———. *Contra o Vento. Portugal, o Império e a maré anticolonial (1945-1960)*. Lisboa, Círculo de Leitores e Temas e Debates, 2017.

AAVV. «Portugal e a Crise do Suez. Documentos», *Relações Internacionais*, 12 (2006): 119-129.

Antunes, José Freire. *Kennedy e Salazar. O Leão e a Raposa*. Lisboa: Difusão Cultural, 1991.

—. *Paulo Cunha na mudança de paradigma*. s. l.: Edeline, 2009.

Bègue, Sandrine. *La Fin de Goa et de l'Estado da Índia: Décolonisation et Guerre Froide dans le Sous-continent Indien (1945-1962)*, Vol. I e II. Lisboa: Instituto Diplomático, 2007.

Beisner, Robert. *Dean Acheson: A life in the cold war*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2006.

Bertizzolo, Flora. «A importância da administração portuguesa de Macao para a República Popular da China durante o embargo americano dos anos cinquenta». *Oriente*, 16 (2006), 44-69.

Borstelmann, Thomas. *The Cold War and the Color Line*. Cambridge: Harvard University Press, 2001.

Bowie, Robert e Immerman, Richard H. *Waging Peace. How Eisenhower shaped an enduring Cold War Strategy*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

- Bowie, Robert R., «Eisenhower, Dulles, and the Suez Crisis». In *Suez 1956. The Crisis and its Consequences*, Wm. Roger Louis e Roger Owen. Oxford: Clarendon Press, 1989.
- Boyle, Peter G. *Eisenhower*. London: Pearson Education Edition, 2005.
- Bradley, Mark Philip, «Decolonization, the Global South and the Cold War, 1919-1962». In *The Cambridge History of the Cold War*, Odd Arne Westad e Melvyn Leffler. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Butler, L. J., «British Decolonization, insurgency and strategic reverse: The Middle East, Africa and Malaya, 1951-1957». In *Crises of Empire. Decolonization and Europe's Imperial States, 1918-1975*, Thomas Martin, et al. Londres: Hodder Education, 2008.
- Castaño, David. *Paternalismo e Cumplicidade, as relações luso-britânicas de 1943 a 1949*. Lisboa: Associação dos Amigos do Arquivo Histórico Diplomático, 2006.
- Castelo, Cláudia. *O Modo Português de estar no Mundo: O Luso-Tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933-1961)*. Lisboa: Edições Afrontamento, 1998.
- . *Passagens para África, O povoamento de Angola e Moçambique com naturais da metrópole*. Lisboa: Edições Afrontamento, 2007.
- Chary, M. Srinivas. *The eagle and the peacock. US foreign policy toward India since independence*. Westport: Greenwood Press, 1995.
- Connelly, Matthew. *A Diplomatic Revolution. Algeria's Fight for Independence and the Origins of Post-Cold War Era*. New York: Oxford University Press, 2003.
- Dallek, Robert. *John F. Kennedy. Uma Vida Inacabada, 1917-1963*. Lisboa: Bertrand Editora, 2004.
- Dockrill, Saki. *Eisenhower's New-look National Security Policy, 1953-61*. Nova Iorque: St. Martin's Press, 1996.
- Duarte, António Paulo. *A Política de Defesa Nacional, 1919-1958*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2010.
- Fernandes, Luís Esteves. *De Pequim a Washington: Memórias de um Diplomata Português*. Lisboa: Edições Prefácio, 2007.
- Fernandes, Moisés S. *Confluência de interesses: Macau nas relações luso-chinesas contemporâneas, 1945-2005*. Lisboa: Instituto Diplomático, 2008.
- . *Macau na Política Externa Chinesa, 1949-1979*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2006.
- Ferreira, José Medeiros. *Um século de problemas. As relações luso-espanholas da União Ibérica à Comunidade Europeia*. Lisboa: Livros Horizonte, 1989.
- . «Portugal e os Estados Unidos nas duas guerras mundiais: à procura do plano bilateral». In *Regimes e Império: As relações luso-americanas no século XX*, org. Luís Nuno Rodrigues, 15-43. Lisboa: FLAD, 2006.

- Fry, Michael Graham, «The United Nations Confronts the United States in 1958». In *A Revolutionary Year. The Middle East in 1958*. Ed. Wlm. Roger Louis e Roger Owen. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2002.
- Gaddis, John Lewis. *Cold War*, Londres, Allen Lane, 2005.
- . *The United States and the origins of the Cold War, 1941-1947*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1972.
- Gaitonde, P. D. *The Liberation of Goa: A Participant's view of History*. Londres: Hurst&Co, 1987.
- Gaspar, Carlos. «Organização das Nações Unidas». In *Dicionário de História de Portugal*, org. António Barreto e Maria Filomena Mónica. Porto: Livraria Figueirinhas, 2000.
- . «Organização do Tratado do Atlântico Norte». In *Dicionário de História de Portugal*, org. António Barreto e Maria Filomena Mónica. Porto: Livraria Figueirinhas, 2000.
- . «A Aliança Atlântica e o método dos alargamentos». *Nação e Defesa*, 102 (2002): 45-63.
- Harkavy, Robert E. *Bases Abroad. The Global Foreign Military Presence*. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- Hitchcock, William. *France Restored. Cold War diplomacy and the quest for leadership in Europe, 1944-1954*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1998.
- Johnston, Andrew M. «The Construction of NATO's Medium Term Defence Plan and the Diplomacy of Conventional Strategy, 1949-1950». *Diplomacy & Statecraft*, 12-2 (2001): 79-124.
- Judt, Tony. *Post War, A history of Europe since 1945*. Nova Iorque: Penguin Press, 2005.
- Kaplan, Lawrence. *The Long Entanglement: NATO's First Fifty Years*. Westport: Praeger, 1999.
- . *NATO 1948, The birth of the Transatlantic Alliance*. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.
- Kent, John. «United States Reactions to Empire, Colonialism, and the Cold War in Black Africa, 1949-1957». *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, 33-2 (2005): 195-220.
- Kimbal, Warren. *The Juggler*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Krenn, Michael L. *Black Diplomacy. African Americans and the State Department, 1945-1969*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1999.
- Leffler, Melvyn. *A Preponderance of Power. National Security, the Truman Administration, and the Cold War*. Stanford: Stanford University Press, 1992.

- . *For the soul of mankind. The United States, the Soviet Union and the Cold War*. Nova Iorque: Hill and Wang, 2007.
- Lord Ismay. *NATO. The first five years (1949-1954)*. Paris: North Atlantic Treaty Organization, 1955.
- Louis, Wlm. Roger. «American anti-colonialism and the British empire». *International Affairs*, 61 (1985): 395-420.
- . «Dulles, Suez and the British». Em *John Foster Dulles and the Diplomacy of the Cold War*. Ed. Richard H. Immerman. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
- . «Hong Kong: The critical phase, 1945-1949». *The American Historical Review*, 102 (1997): 1052-1084.
- . e Robinson, Ronald. «The Imperialism of Decolonization». *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, 22-3 (1994): 462-511.
- Lundestad, Geir. *The United States and Western Europe since 1945: From "Empire" by invitation to transatlantic drift*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Magalhães, José Calvet. *Portugal e as Nações Unidas. A Questão Colonial (1955-1974)*. Lisboa: Cadernos do Lumiar/Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, 1996.
- . e Vasconcelos, Álvaro. *Portugal, paradoxo atlântico: diagnóstico das relações luso-americanas*. Lisboa: Fim de Século, 1993.
- Mahoney, Richard. *JFK. Ordeal in Africa*, Oxford: Oxford University Press, 1983.
- Manela, Erez. *The Wilsonian moment, Self-determination and the origins of anticolonial nationalism*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2007.
- Marcos, Daniel. «Guy Mollet e a parceria com Israel». *Relações Internacionais*, 12 (2006): 139-142.
- . *Salazar e de Gaulle: a França e a Questão Colonial Portuguesa (1958-1968)*. Lisboa: Instituto Diplomático, 2007.
- . «Portugal e a Evolução do sistema Defensivo Europeu. A Cimeira de Lisboa de 1952». *Relações Internacionais*. 27 (2010): 65-80.
- \_\_\_\_\_. *Uma Aliança Circunstancial: Portugal e os Estados Unidos nos Anos 1950*. Lisboa: Tese de Doutoramento defendida no ISCTE-IUL, 2011.
- \_\_\_\_\_. «Between the Atlantic and the Empire: NATO as a framework for US-Portuguese relations in early Cold War (1949-1957)». *Journal of Transatlantic Studies*, 12(3):2014, 324-341.
- Martins, Fernando. «Portugal e a Organização das Nações Unidas. Uma história da política externa e ultramarina portuguesa no pós-guerra (agosto de 1941-setembro de 1968)». Tese de Mestrado em História dos Séculos XIX e XX (Secção século xx), Lisboa FCSH-UNL, 1995.

- «Pedro Theotónio Pereira: Uma biografia (1902-1972)». Tese de Doutoramento em História, Évora, Universidade de Évora, 2004.
- «'É evidentemente muito embaraçoso tomar posição.' Portugal e a Crise do Suez de 1956». *Relações Internacionais*, 12 (2006): 99-118.
- McAllister, James. *No exit. America and the German Problem, 1943-1954*. Ithaca: Cornell University Press, 2002.
- McMahon, Robert J. *The Cold War on the Periphery, The United States, India and Pakistan*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1996.
- Meriwether, James H. «Africa and the Eisenhower Administration». In *The Eisenhower Administration, the Third World, and the Globalization of the Cold War*, Kathryn C. Statler e Andrew I. Johns. New York: Rowman&Littlefield Publishers, Inc, 2006.
- Merril, Dennis, «The ironies of History: The United States and the decolonization of India». In *The United States and Decolonization: Power and Freedom*, ed. David Ryan e Victor Pungong. Londres: Macmillan Press, 2000.
- Miscamble, Wilson. *From Roosevelt to Truman: Postdam, Hiroshima and the Cold War*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2006.
- N'ganga, João Paulo. *O Pai do Nacionalismo Angolano. As memórias de Holden Roberto*. São Paulo: Editora Parma, 2008.
- Nitze, Paul. *From Hiroshima to Glasnost. At the Center of decision – A Memoir*. Nova Iorque: Grove Weindenfeld, 1989.
- Nogueira, A. Franco. *Salazar. A Resistência (1958-1964)*. Porto: Livraria Civilização Editora, 2000.
- *Salazar. O Ataque (1945-1958)*. Porto: Livraria Civilização Editora, 2000.
- Nogueira, Albano. «La naissance de l'Alliance. Une perspective Portugaise». *Revue de l'OTAN*, (1980): 8-13.
- Oliveira, Pedro Aires de. «Documentos: A Adesão de Portugal à NATO». *Política Internacional*, 19 (1999): 115-162.
- *Os Despojos da Aliança: A Grã-Bretanha e a questão colonial portuguesa 1945-1975*. Lisboa: Edições Tinta-da-China, 2007.
- Pach, Chester. *Arming the Free World, The origins of the United States military assistance Program, 1945-50*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1991.
- Parker, Jason. «Small Victory, Missed Chance: The Eisenhower Administration, the Bandung Conference, and the Turning of the Cold War». In *The Eisenhower Administration, the Third World, and the Globalization of the Cold War*, Kathryn C. Statler e Andrew I. Johns. New York: Rowman&Littlefield Publishers, Inc, 2006.

- Pereira, Bernardo Futcher. *Crepúsculo do Colonialismo. A Diplomacia do Estado Novo (1949-1961)*. Lisboa: Dom Quixote, 2017.
- Pereira, José Cantinho. *Portugal e o Início da Construção Europeia, 1947-1953*. Lisboa: Instituto Diplomático, 2006.
- Pinto, António Costa. «Portugal e a Resistência à Descolonização». In *História da Expansão Portuguesa*, ed. Francisco Bettencourt e Kirti Chaudhuri. Lisboa: Círculo de Leitores, 1999.
- Pruden, Caroline. *Conditional Partners. Eisenhower, the United Nations, and the Search for a Permanent Peace*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1998.
- Redondo, Juan J. *Franco e Salazar, as relações luso-espanholas durante a Guerra Fria*. Lisboa: Assírio & Alvim, 1995.
- Rodrigues, Luís Nuno. «Os Estados Unidos e a Questão de Goa em 1961». *Ler História*, 42 (2002): 61-90.
- . *Salazar e Kennedy: a crise de uma aliança*. Lisboa: Editorial Notícias, 2002.
- . *No coração do Atlântico. Os Estados Unidos e os Açores (1939-1948)*. Lisboa: Prefácio, 2005.
- . «As advertências de John Foster Dulles». *Relações Internacionais*, 12 (2006): 153-155.
- . *Marechal Costa Gomes. No centro da tempestade*. Lisboa: Esfera dos Livros, 2008.
- Rollo, Fernanda. «O Programa de Assistência Técnica: o interesse americano nas colónias portuguesas». *Ler História*, 47 (2004): 81-123.
- . *Portugal e o Plano Marshall*. Lisboa: Editorial Estampa, 1994.
- Rosas, Fernando. *História de Portugal. O Estado Novo (1926-1974)*, Vol. VII. Lisboa: Editorial Estampa, 1998.
- Rubinoff, Arthur. *India's use of Force in Goa*. Bombay: Popular Prakashan, 1971.
- Sá, Tiago Moreira, *História das Relações Portugal-EUA (1776-2015)*. Lisboa: Dom Quixote, 2016.
- Santos, Aurora Almada, *A Organização das Nações Unidas e a Questão Colonial Portuguesa*. Lisboa: Coleção Atena/Instituto de Defesa Nacional, 2017.
- Schmitz, David F. *Thank God They're on Our Side. The United States and Right-Wing Dictatorships, 1921-1965*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1999.
- Schneidman, Witney W. *Confronto em África. Washington e a Queda do Império Colonial Português*. Lisboa: Tribuna da História, 2005.
- Spofford, Charles. «Nato's Growing Pains». *Foreign Affairs* XXXI-1 (1952: 95-105.
- Stocker, Maria Manuel. *Xeque-Mate a Goa*. Lisboa: Temas & Debates, 2005.
- Tavares, João Moreira. *Indústria Militar Portuguesa no Tempo da Guerra, 1961-1974*. Lisboa: Caleidoscópio, 2005.

- Teixeira, Nuno Severiano «Da neutralidade ao alinhamento. Portugal na fundação da NATO». *Análise Social*, XXVII-120 (1993): 55-80.
- . «Entre África e a Europa: a política externa portuguesa, 1890-2000». In *Portugal Contemporâneo*, coord. António Costa Pinto. Lisboa, Dom Quixote, 2004.
- e Pinto, António Costa. *Portugal e a integração europeia, 1945-1986*. Lisboa: Temas & Debates, 2007.
- . «Breve ensaio sobre a Política Externa Portuguesa». *Relações Internacionais*, 28 (2010): 51-60.
- Telo, António José. *Os Açores e o controlo do Atlântico*. Lisboa: Edições Asa, 1989.
- . *Portugal e a Nato: O reencontro da tradição Atlântica*. Lisboa: Edições Cosmos, 1996.
- . «Portugal, os EUA e a NATO (1949-1961)». In *Regimes e Império: as Relações Luso-Americanas no século XX*, coord. Luís Nuno Rodrigues, 45-88. Lisboa: Fundação Luso-Americana, 2006.
- . «A política externa do Salazarismo». *História de Portugal. Dos tempos pré-históricos aos nossos dias*, Vol. V. Dir. João Medina. s. l.: Clube Internacional do Livro, s. d.
- Trachtenberg, Marc. *A Constructed Peace. The Making of the European Settlement 1945-1963*. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- Tucker, Nancy Bernkopf, “John Foster Dulles and the Taiwan Roots of the ‘Two Chinas’ Policy”. In *John Foster Dulles and the Diplomacy of the Cold War*, ed. Richard Immerman, 213-262. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Viñas, Ángel. *En las Garras Del Águila. Los Pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*. Barcelona: Crítica, 2003.
- Westad, Odd Arne. «The New International History of the Cold War: Three (Possible) Paradigms». *Diplomatic History*, 24-4 (2000): 551-565.
- . *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of our Times*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- White, George. *Holding the Line. Race, Racism, and American Foreign Policy toward Africa, 1953-1961*. Nova Iorque: Rowman&Littlefield Publishers, Inc, 2005.
- Wohlforth, William. *The elusive balance. Power and perceptions during the Cold War*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.





# Índice remissivo

## A

Acheson, Dean (Secretário de Estado dos EUA), 11, 27, 30, 34, 43, 62, 79, 90

Achilles, Theodore (Subsecretário de Estado dos EUA para os Assuntos da Europa Ocidental), 52

Acordo de Defesa Mútuo de 1951, 66, 74

Acordo dos Açores

1944, 13, 53, 128

1946, 15

1948, 20, 49, 53, 59, 71

1951, 68, 113, 121, 161, 170, 177, 191

1957, 63, 177, 180, 187, 191, 265

Base das Lajes, 20, 48, 54, 59, 67, 74, 165, 170, 176, 191, 233, 237, 269, 283, 290

Açores, arquipélago dos, 10, 33, 48, 60, 86, 97, 108, 118, 149, 153,

161, 164, 168, 233, 238, 248, 262, 265, 269, 277, 285, 290

Santa Maria, ilha de, 10, 17, 61, 67, 74

Terceira, ilha da, 13, 17, 50, 68, 74, 179

Adenauer, Konrad (Chanceler da Alemanha), 82-83

Administração Eisenhower, 35, 141, 146, 162, 165, 174, 183, 197, 237-238, 245, 250, 256, 262, 265, 285, 290

Administração Kennedy, 32, 180, 184, 197, 210, 285

Administração Truman, 38, 52, 55, 62, 70, 93, 108, 124, 128, 135, 151, 195, 199

África, 9, 40, 50, 100, 118, 123, 195, 232, 255, 274, 283, 288

Penetração comunista em, 202, 214, 229

África do Sul, 205, 215, 231, 248, 275

Albânia, 22

Aliança luso-britânica, 128, 159

Angola, 125, 129, 150, 184, 197, 208, 216, 219, 224, 248-249, 257, 271, 277, 280, 283

Argélia, 212, 241, 251, 258

Ásia, 9, 13, 35, 41, 100, 118, 123, 127, 132, 138, 152, 158, 161, 178, 182, 190, 196, 206, 218, 228, 233, 246, 274, 288

- Atlântico, 9, 26, 35, 39, 49, 57, 65, 98, 107, 123, 133, 149, 167, 178, 191, 195, 266, 287
- Ato Colonial de 1930, 137, 156
- B**
- Bélgica, 207, 225, 232, 235, 245, 251
- Benelux, 91
- Bevin, Ernest (Ministro dos Negócios Estrangeiros do Reino Unido), 30
- Bianchi, João de (Embaixador de Portugal nos EUA), 126
- Bloco Ocidental, 31, 39, 41, 118, 160, 210, 223, 234, 244, 256, 265, 278
- Bloco Sino-Soviético, 138-139, 141
- Bonbright, John (Embaixador dos EUA em Portugal), 187, 237
- Bulganin, Nikolai, 158
- Bulgária, 22, 241
- C**
- Caldeira Queiroz, Henrique (Diretor Geral de Negócios Políticos de Portugal), 243
- Caldeira Queiroz, Henrique (Diretor Geral de Negócios Políticos de Portugal), 188
- Canadá, 24, 28, 89, 96
- Cannon, Cavendish (Embaixador dos EUA em Portugal), 113, 117, 146
- Castro, Augusto de (Embaixador de Portugal em França), 126
- Checoslováquia, 22
- China. *Ver República Popular da China (RPC)*
- Cintra, Alfredo (Comandante Geral da Aeronáutica Militar de Portugal), 59
- Colonialismo português, 157, 184, 224, 240, 250, 263, 272, 278, 284, 291
- Colónias portuguesas, 26, 36, 102, 110, 114, 130, 157, 232, 245, 263, 272
- Comité Temporário do Conselho (CTC), 81, 85, 88-89, 108
- Comunicado Cunha-Dulles, 185, 290
- Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), 87
- Comunismo, 24, 31, 46, 78, 124, 138, 142, 146, 152, 164, 195, 201-202, 219, 258, 287
- Congo Belga, 197, 205, 213, 227, 252, 258, 263
- Coreia do Norte, 40-41
- Coreia do Sul, 40
- Craveiro Lopes, 165
- Crise do Suez, 190, 197, 213, 233, 239, 290
- Cunha, Paulo (Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal), 73, 79, 86, 90, 132, 144, 146, 163-164, 173, 180, 185, 222, 238, 241-242
- D**
- Departamento de Defesa dos EUA, 50, 62, 167-168, 170, 204, 267
- Departamento de Estado dos EUA, 34, 51, 80, 97, 108, 136, 141, 145-146, 151, 159, 164, 171, 189, 198, 203, 217, 221, 224, 243, 250, 260, 265, 270, 276, 280
- Africanistas, 210, 213
- Bureau de Assuntos Europeus, 270-271, 276
- Europeístas, 213

- Descolonização, 119, 123, 151, 198, 213, 217, 235, 240, 245, 255, 274, 284, 291
- Dulles, John Foster (Secretário de Estado dos EUA), 34, 113, 132, 158, 167, 173, 180, 189, 198, 201, 218, 222, 233, 239
- E**
- Eisenhower, general Dwight D., 148, 192, 198, 212
- Estadia de Dwight D. Eisenhower em Lisboa (1960), 257
- Presidente dos EUA, 267, 280-281
- SACEUR, 64, 77
- Elbrick, Charles (Embaixador dos EUA em Portugal), 248, 259, 267, 276
- Espanha, 9, 16, 19, 22, 25, 47, 78, 90, 99, 110, 114, 124, 179, 241, 251, 271, 275
- Governo de, 80
- Estado Novo, 11, 14, 27, 32, 38, 46-47, 66, 86, 92, 99, 102, 110, 121, 125, 131, 149, 156, 162, 180, 192, 197, 216, 226, 233, 241, 246, 290
- Estado Português da Índia, 35, 119, 133, 150, 156, 163, 167, 196, 289
- Damão, 35, 150, 155, 162
- Diu, 35, 150, 155, 162
- Enclaves de Dadrá e Nagar Aveli, 161, 168, 184, 238, 267
- Goa, 35, 153, 172, 180, 196, 216, 267
- Esteves Fernandes, Luís (Embaixador de Portugal nos EUA), 145, 159-160, 163, 218, 221, 236, 244, 254
- EUA
- Congresso dos, 51, 63, 95, 148, 188
- Governo dos, 13, 44, 88, 97, 102, 125, 135, 141, 157, 160, 177, 240, 243, 263, 278
- Europa, 9, 13, 98
- Política da NATO para a, 39, 63, 74, 81, 85, 91, 98, 101, 106
- Política norte-americana para a, 22, 31, 37, 43, 49, 69, 74, 80, 83, 91, 97, 124, 153, 170, 220, 270, 283
- Projeto europeu, 28, 46
- Europa Ocidental, 9, 27, 31, 37, 52, 74, 80, 84, 91, 94, 126, 133, 195, 196, 214, 223, 244, 277, 288
- Exército português, 107, 114
- Extremo Oriente, 12, 40, 119, 132, 143, 149, 152, 160, 182, 192, 246, 289
- F**
- Faria, António de (Diretor de Negócios Políticos do MNE), 58
- Finlândia, 241
- Força Aérea Portuguesa, 107, 114, 168
- Forças Armadas portuguesas, 12, 47, 59, 69, 93, 100, 111, 121, 182
- Auxílio norte-americano às, 93, 99, 111, 116
- França, 38, 65, 69, 77, 83, 91, 95, 138, 188, 207, 212, 223, 233, 238, 241, 251, 265, 275
- Governo de, 39, 44, 82, 88, 212
- Franco, Francisco, 29, 80
- G**
- Garin, Vasco (Embaixador de Portugal na Índia), 154
- Gibson, William (Cônsul Geral dos EUA em Angola), 271, 283
- Grécia, 40, 82, 89

Guerra da Coreia, 47, 138, 158  
 Guerra Fria, 11, 13, 29, 33, 37, 99,  
 118, 123, 149, 172, 175, 197,  
 220, 226, 229, 234, 241, 266,  
 285, 287  
 Guiné-Bissau, 219, 271  
 Guiné-Conacri, 214

**H**

Hadsel, Fred (Desk de Assuntos  
 Africanos no Bureau de Assuntos  
 do Próximo Oriente, Ásia do Sul  
 e África), 205  
 Harriman, Averell, 81, 129  
 Herter, Christian (Secretário de  
 Estado dos EUA), 263, 280  
 Holanda, 265  
 Hong Kong, 134, 138-139, 143  
 Hungria, 22, 189, 234

**I**

II Guerra Mundial, 9, 18, 37, 46, 54,  
 57, 76, 79, 92, 98, 105, 117, 125,  
 137, 150, 153, 156, 168, 196  
 Irlanda, 241  
 Islândia, 25, 28, 57, 96  
 Itália, 9, 21, 28, 40, 78, 91

**J**

Japão, 12, 17, 20, 71, 141  
 Joint Chiefs of Staff (JCS), 19, 50, 94,  
 169

**K**

Kennedy, John (Senador do  
 Massachusetts), 212  
 Kohler, Foy (Subsecretário de Estado  
 dos EUA para os Assuntos  
 Europeus), 276

**L**

Lodge, Henry Cabot (representante  
 dos EUA na ONU), 208, 251-252

**M**

Macau, 35, 98, 119, 133, 216, 288-289  
 Macmillan, Harold (Primeiro-  
 ministro do Reino Unido), 281  
 MacVeagh, Lincoln (Embaixador dos  
 EUA em Portugal), 30, 49, 73, 102  
 Marinha portuguesa, 106, 112  
 Marshall, George, 22, 67  
 Martin, Joseph (Congressista  
 republicano), 153  
 Mathias, Marcello (Ministro dos  
 Negócios Estrangeiros), 28, 259,  
 279  
 Matta, José Caeiro (Ministro dos  
 Negócios Estrangeiros), 53  
 McFall, Jack (Secretário de Estado  
 Adjunto para os Assuntos do  
 Congresso dos EUA), 153  
 McGregor, Robert (Cônsul Geral dos  
 EUA em Leopoldville), 208  
 Médio Oriente, 40, 50, 187, 198, 230,  
 233, 246  
*Military Assistance Advisory Group*  
*(MAAG)*, 101, 109  
 Camm, general Frank (Chefe de  
 missão MAAG), 103  
 Ministério dos Negócios Estrangeiros  
 de Portugal, 34, 62, 118, 129  
 Movimento dos Não-Alinhados, 158,  
 167  
 Conferência de Bandung, 167, 219  
 Movimento Popular de Libertação de  
 Angola (MPLA), 272  
 Murphy, Robert (Subsecretário de  
 Estado norte-americano), 159

- N**
- Nasser, Gama Abdal (Presidente do Egito), 187, 233
- National Security Council (NSC), 19, 41, 211, 214-215, 220, 245-246, 257
- NSC 5719 (memorando), 211, 246
- NSC 6001 (memorando), 257
- NATO, 10, 25, 29, 37, 46, 81, 114, 133, 137, 149, 159, 163, 169, 181, 188, 197, 210, 226, 229, 238, 248, 269, 273, 277, 279, 288
- Artigo 4.º da, 159
- Artigo 5.º da, 159
- Cimeira de Lisboa de 1952, 76, 82, 85, 90, 107
- Conselho de Suplentes, 65, 77, 82-83
- Conselho do Atlântico Norte, 57, 77, 81, 85, 90, 173
- Coordinating Committee for Multilateral Export Control (COCOM), 139
- Medium Term Defense Plan, 96
- Nehru, Jawahardal (Primeiro-ministro indiano), 133, 151, 157-158, 162, 167, 173, 184
- Nigel, Ronald (Embaixador do Reino Unido em Portugal), 58
- Nixon, Richard (Vice-Presidente dos EUA), 207
- Nunley, William (Bureau de Assuntos Europeus do Departamento de Estado), 244, 276
- O**
- Organização das Nações Unidas (ONU)
- Artigo 73.º da Carta das Nações Unidas, 19, 192, 242, 252, 270, 275-276, 282
- Assembleia-Geral da, 184, 192, 215, 243, 253, 269
- Candidatura portuguesa ao Conselho de Segurança da, 266
- Resolução 1514, 274, 277, 280
- Resolução 1541, 275
- Resolução 1542, 275, 278, 281
- XV Assembleia-Geral da ONU, 269, 280, 285
- Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), 22, 226, 241
- P**
- Pacto de Bruxelas, 24
- Pacto do Atlântico, 32, 35, 37-38, 47, 49, 58, 64, 71, 78, 120, 133, 139, 164, 171, 178, 191, 288
- Pacto Ibérico, 16, 27, 29
- Palácio das Necessidades, 14, 73, 190
- Paquistão, 123, 151, 154
- Partido Comunista Chinês (PCC), 140
- Península Ibérica, 9, 25, 55, 78, 99
- Plano Marshall, 22, 28, 31, 34, 78, 96, 131, 139, 195
- European Recovery Program (ERP), 22, 94
- Plano Pleven, 45, 82
- Plano Schuman, 44-45, 87
- Polícia Internacional de Defesa do Estado (PIDE), 272
- Política africana, 36, 207, 215, 257, 273, 280
- Política externa
- de Portugal, 9, 16, 29, 31, 35, 38, 46, 55, 92, 116, 133, 149, 178, 183, 241, 288
- dos EUA, 12, 42, 158, 190, 198, 200, 208, 213, 218, 232, 236, 256, 266, 285

Polónia, 22

Portugal, Governo de, 10, 35, 45, 68,  
86, 92, 96, 106, 124, 131, 136,  
145, 151, 154, 159, 168, 180,  
181, 196, 216, 222, 228, 255,  
283, 290

*Províncias Ultramarinas*, 36, 133, 137,  
183, 192, 217, 242, 263, 270, 275,  
283

## R

Rabida, Albert (Cônsul Geral dos  
EUA em Luanda), 224

Reino Unido, 9, 12, 16, 25, 30, 42, 44,  
54, 65, 76, 84, 87, 91, 95, 102,  
119, 129, 135, 158, 162, 207, 211,  
233, 251, 253, 275, 278, 287

Governo do, 39, 88, 129, 135-136,  
233

Relações luso-americanas, 13, 17, 32,  
38, 49, 54, 57, 66, 75, 92, 100,  
116, 130, 137, 149, 154-155, 161,  
163, 179, 185, 191, 195, 215, 218,  
229, 233, 251, 256, 263, 287

República Federal da Alemanha  
(RFA), 37, 41, 76, 82, 91

República Popular da China (RPC),  
40, 120, 133, 141  
China comunista, 136  
Embargo económico à, 138  
Exército Popular de Libertação, 141

Roberto, Holden, 273

Rocheta, Manuel (Encarregado dos  
Negócios Estrangeiros de  
Portugal em Washington), 97

Rodésia do Norte, 228

Roméia, 241

Roosevelt, Eleanor, 278

## S

Salazar, António de Oliveira  
(Presidente do Conselho), 10, 34,  
38, 45, 64, 67, 71, 77, 87, 90, 98,  
105, 109, 117, 125, 147, 150, 155,  
163, 175, 186, 190, 195, 221-222,  
226, 237, 257, 268, 282, 287, 290

Santos Costa, coronel Fernando  
(Ministro da Guerra de Portugal),  
17, 51, 61, 67, 72, 80, 100, 104,  
108, 113, 169, 171, 175, 185

Segregação racial, 202

Simpson, Smith (Cônsul dos EUA  
em Lourenço Marques), 230

Singh, Kewal (Encarregado de  
Negócios Indiano em Lisboa),  
155

Stalin, Joseph, 12, 41, 91, 175, 200

## T

Teotónio Pereira, Pedro (Embaixador  
de Portugal nos EUA), 28, 52,  
136

Terceiro Mundo, 32, 120, 137, 167,  
185, 191, 197, 219, 245, 256, 270,  
278

Territórios não-autónomos, 126, 214,  
242, 254, 257

Timor, 12-13, 138, 217

Tratado de Washington, 9, 27, 37, 50,  
66, 71, 86, 91, 121, 159

Turquia, 82, 89

## U

União Indiana, 35, 133, 151-152, 155,  
167, 173, 184, 218, 235, 267

*United States Technical Assistance &  
Productivity Program (USTAP)*,  
129

- URSS, 39, 46, 58, 73, 77, 82, 89, 94,  
100, 107, 114, 118, 127, 132, 158,  
167, 175, 180, 196, 208, 234, 241,  
252, 256, 259, 274, 287
- Y**  
Yelton, Elmer (Cônsul dos EUA em  
Luanda), 216
- Z**  
Zedong, Mao, 41, 134, 140
- W**  
Wight, William (Bureau dos  
Assuntos Africanos), 273
- X**  
Xanthaky, Theodore (Conselheiro da  
Embaixada dos EUA em  
Portugal), 51, 54





OBRAS DA IMPRENSA DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA

RICARDO NORONHA

*“A banca ao serviço do povo”: Política e Economia durante o PREC  
(1974-1975)*

DANIEL RIBAS

*Uma dramaturgia da violência: os filmes de João Canijo*

ANTÓNIO DUARTE SILVA

*O Império e a constituição colonial portuguesa*

FERNANDO AMPUDIA DE HARO

*O processo civilizacional da tourada:  
Guerreiros, cortesãos, profissionais... e bárbaros?*

MATHEUS SERVA PEREIRA

*“Grandiosos Batusques”:  
Tensões, arranjos e experiências coloniais em Moçambique (1890-1940)*

**Colecção Trânsitos**

TODD CLEVELAND

*Diamantes em Bruto:  
Paternalismo Empresarial e Profissionalismo Africano na Diamang, 1917-1940*

Este livro aborda a evolução das relações luso-americanas entre 1946 e 1961, tendo em atenção os dois aspetos que condicionaram a relação entre os dois países: o interesse norte-americano em dispor da base das Lajes nos Açores e o empenho do governo português em garantir o apoio de Washington para a manutenção da sua política colonial. Ao contrário do que a historiografia apontava como sendo um “período de ouro” no entendimento entre Lisboa e Washington, o livro demonstra que o clima de Guerra Fria e a internacionalização da questão colonial portuguesa condicionaram as relações entre os dois países. Sem nunca chegar a uma situação de rutura, a relação entre os dois países ficou sempre estrangida pelas evidentes diferenças de abordagem quanto à posição do Ocidente em face do mundo afro-asiático, com Portugal a interligar desde muito cedo a presença americana nos Açores com a necessidade norte-americana de, senão apoiar, fechar os olhos à manutenção da política colonial portuguesa.

DANIEL MARCOS é professor auxiliar no Departamento de Estudos Políticos da NOVA-FCSH e investigador do Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa (IPRI-NOVA). Doutorou-se em História Moderna e Contemporânea pelo ISCTE-IUL e, desde então, tem investigado nas áreas de História e Relações Internacionais.