

FUNDAÇÃO
LUSO-AMERICANA

REGIMES E IMPÉRIO: AS RELAÇÕES LUSO-AMERICANAS NO SÉCULO XX

INSTITUTO
PORTUGUÊS DE
RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

IPRI

Luís Nuno Rodrigues
COORDENADOR

Lisboa, Outubro de 2006

REGIMES E IMPÉRIO:
AS RELAÇÕES
LUSO-AMERICANAS
NO SÉCULO XX



FUNDAÇÃO
LUSO-AMERICANA

REGIMES E IMPÉRIO: AS RELAÇÕES LUSO-AMERICANAS NO SÉCULO XX



Luís Nuno Rodrigues
COORDENADOR

I CONFERÊNCIA INTERNACIONAL FLAD-IPRI
2 e 3 de Outubro de 2003
Auditório da Fundação Luso-Americana

Lisboa, Outubro de 2006

PUBLICADO PELA
Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento

DESIGN
B2, Atelier de Design

CAPA
Salette Brandão

TRADUÇÃO DOS ORIGINAIS EM INGLÊS
Marta Amaral

COORDENAÇÃO
Luís Nuno Rodrigues

IMPRESSO POR
Textype – Artes Gráficas, Lda.

1.ª EDIÇÃO
1500 exemplares

Lisboa, Outubro 2006

ISBN
972-8654-22-7
978-972-864-22-1

DEPÓSITO LEGAL
245 509/06

Índice

Introdução

LUÍS NUNO RODRIGUES, *Coordenador do volume*..... 7

PARTE I

PORTUGAL E OS ESTADOS UNIDOS NO SÉCULO XX

Portugal e os Estados Unidos nas duas Guerras Mundiais: a procura do plano bilateral

JOSÉ MEDEIROS FERREIRA, *Universidade Nova de Lisboa* 15

Portugal, os EUA e a NATO (1949-1961)

ANTÓNIO JOSÉ TELO, *Academia Militar* 45

A administração Johnson e a questão colonial portuguesa: o “Plano Anderson”

LUÍS NUNO RODRIGUES, *IPRI-UNL e ISCTE*..... 89

O Apoio dos Estados Unidos da América à instauração da democracia em Portugal

TIAGO MOREIRA DE SÁ, *IPRI-UNL* 113

Portugal, a Europa e os Estados Unidos:

Uma perspectiva histórica

NUNO SEVERIANO TEIXEIRA, *Director, IPRI-UNL* 147

PARTE II

OS ESTADOS UNIDOS, A DESCOLONIZAÇÃO PORTUGUESA E A QUESTÃO DE ANGOLA

Os Estados Unidos e a descolonização de Angola:

As origens de uma política falhada

FERNANDO ANDRESEN GUIMARÃES, *Comissão Europeia, Gabinete da Presidência*..... 163

Os Estados Unidos e a descolonização portuguesa (1974-1976)

KENNETH MAXWELL, *David Rockefeller Center for Latin American Studies,
Harvard University*..... 195

Portugal, os Estados Unidos e a Guerra Angolana.

Uma Parceria para a Paz

ANTÓNIO MONTEIRO, *Embaixador*..... 243

INTRODUÇÃO

Luís Nuno Rodrigues

O presente livro reúne um conjunto de comunicações apresentadas na Conferência Internacional “Portugal, a Europa e os Estados Unidos”, organizada em Lisboa pelo Instituto Português de Relações Internacionais e pela Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, a 2 e 3 de Outubro de 2003. Para publicação foi seleccionado um conjunto de textos que, pelas problemáticas abordadas, apresenta uma notável coerência e permite, sem sombra de dúvida, lançar novas bases para um melhor conhecimento do que foram as relações entre Portugal e os Estados Unidos nos últimos cem anos.

Decidiu-se, para efeitos de organização deste volume, agrupar os textos em dois capítulos distintos. Um primeiro capítulo, “Portugal e os Estados Unidos no século XX”, pretende traçar um panorama geral das relações luso-americanas ao longo do século XX, debruçando-se sobre alguns dos momentos e temas mais significativos dessa relação, desde a I Guerra Mundial até à consolidação da democracia em Portugal. No primeiro texto, da autoria de José Medeiros Ferreira, a relação entre Portugal e os Estados Unidos é analisada em dois momentos cruciais da história do século XX: as duas guerras mundiais. Para o autor, estes dois conflitos constituem dois momentos privilegiados para a análise da evolução das relações luso-americanas no plano bilateral. Esta dimensão “bilateral” constituiu, ao longo da primeira metade do século XX, um objectivo perseguido de forma intermitente e nem sempre coincidente pelos dois países. De tal modo que nunca a dimensão multilateral deixou de assumir relevo, como o comprova a vitalidade do “triângulo

diplomático” Lisboa-Londres-Washington durante os dois conflitos mundiais.

Nos anos iniciais da Guerra Fria a importância deste plano multilateral voltou a fazer sentir-se de sobremaneira. É este, aliás, o tema do segundo texto deste volume da autoria de António José Telo. Nele se analisa a participação de Portugal na NATO e o modo como a inserção do Estado Novo nesse mecanismo multilateral condicionou, também, a evolução das relações bilaterais entre os dois estados. António Telo demonstra, de forma inequívoca, como o relacionamento entre Portugal e os Estados Unidos, no período que medeia entre o final da segunda guerra mundial e o início da guerra em Angola, foi “fundamentalmente mediatizado” por um conjunto de instituições de cariz “multilateral”, das quais a mais importante foi a Aliança Atlântica.

Os primeiros sinais de perturbação no relacionamento luso-americano surgem com a questão colonial que, sobretudo a partir do início dos anos 1960, se torna no elemento decisivo nas relações luso-americanas. O texto de Luís Nuno Rodrigues debruça-se sobre essa temática, analisando em pormenor um dos vários planos para a autodeterminação das colónias portuguesas apresentados pelas administrações norte-americanas ao governo português na primeira metade da década de 1960. Trata-se do chamado Plano Anderson no qual os americanos propunham o exercício da autodeterminação nos territórios portugueses num prazo de oito anos, garantindo um envolvimento dos Estados Unidos em todo o processo.

No texto seguinte, Tiago Moreira de Sá analisa o apoio dos Estados Unidos da América à instauração da democracia em Portugal, debruçando-se sobre uma conjuntura particularmente crítica para a história portuguesa do século XX. De acordo com o autor, não restam dúvidas sobre o papel desempenhado por Washington em todo este processo e sobre a sua crucial impor-

tância para o desenrolar dos acontecimentos que tiveram lugar nesse período. Travar o avanço do Partido Comunista Português e promover a instauração em Portugal de uma democracia pluralista de tipo ocidental foram os dois objectivos essenciais que nortearam a política norte-americana neste conturbado período.

Por fim, o primeiro capítulo encerra com um texto de Nuno Severiano Teixeira no qual as relações entre Portugal e os Estados Unidos são enquadradas num contexto mais vasto, ou seja, num novo ciclo da política externa portuguesa marcado pela descolonização e pela opção europeia. No entanto, a relação privilegiada que Portugal mantém com os Estados Unidos, muito por virtude da base dos Açores e também pela sua pertença à NATO, permite que o vector atlântico continue a constituir uma das coordenadas essenciais da sua política externa no período que decorre de 1974 a 1986.

O segundo capítulo, intitulado “Os Estados Unidos, a Descolonização Portuguesa e a Questão de Angola”, reúne um conjunto de comunicações que se debruçaram sobre a política norte-americana relativamente à descolonização portuguesa, em geral, e ao caso angolano, em particular. Nele se juntam trabalhos de índole académica, da autoria de Fernando Andresen Guimarães e Kenneth Maxwell, com o testemunho pessoal do Embaixador António Monteiro, que nos permite acompanhar esta temática até aos primeiros anos do século XXI.

Fernando Andresen Guimarães identifica no seu texto as origens da “política falhada” dos Estados Unidos em Angola, debruçando-se sobre a atitude dos norte-americanos para com aquela antiga colónia portuguesa não apenas após o 25 de Abril de 1974 mas também durante as presidências de John F. Kennedy, Lyndon Johnson e Richard Nixon. Para o autor, um dos erros principais da política externa dos Estados Unidos foi o de se acostumar a definir a sua política para com Angola em função da importância das suas relações com Lisboa. A Guerra Fria e

a importância da base das Lajes, para utilizar uma expressão de Guimarães, tinham verdadeiramente “cegado” os Estados Unidos no que dizia respeito ao desenvolvimento de estratégias alternativas para Angola e esta distorção veio a revelar-se fatal para os próprios interesses norte-americanos após a independência desta antiga colónia portuguesa.

No texto seguinte, Kenneth Maxwell analisa o posicionamento dos Estados Unidos relativamente à descolonização portuguesa, concentrando-se sobretudo no período que se seguiu ao 25 de Abril de 1974. Também o texto deste autor parte da questão dos Açores como ponto fundamental para as relações luso-americanas, reconhecendo como a existência da base americana nas Lajes acabou por ser um factor importante para a “longevidade do império africano português”. Ao longo do seu texto, Maxwell destaca alguns aspectos fundamentais para a compreensão do processo de descolonização e do posicionamento norte-americano, desde as crises políticas que se sucederam em Portugal no final de 1974 e ao longo de 1975, até ao contexto regional da independência angolana, passando evidentemente pelo chamado “despertar tardio” dos Estados Unidos para a situação em Angola e pela intervenção soviética e cubana no território.

O volume encerra com um texto da autoria do Embaixador António Monteiro intitulado “Portugal, os Estados Unidos e a Guerra Angolana. Uma Parceria para a Paz”. Trata-se de um testemunho de inestimável valor, escrito na primeira pessoa por aquele que foi, porventura, o diplomata português que mais de perto acompanhou a complexa teia de acontecimentos que caracterizou o relacionamento triangular enunciado no título. Constitui, por isso, uma fonte preciosa e, daqui em diante, incontornável, para um melhor conhecimento do relacionamento entre Portugal, os Estados Unidos e Angola, desde 1975 até aos dias de hoje.

Por tudo isto, estamos, sem sombra de dúvida, em presença de um excelente contributo para um melhor conhecimento do que foram as relações políticas e diplomáticas entre Portugal e os Estados Unidos ao longo do século XX, do modo como essas relações evoluíram ao longo das diversas conjunturas históricas e em determinados momentos-chave da história dos dois países e, por fim, das grandes temáticas que as caracterizaram. Um trabalho cheio de actualidade, portanto, em que a leitura da história não deixará certamente de fornecer elementos preciosos para melhor compreender o presente e, inclusivamente, para melhor perspectivar o futuro das relações entre Portugal e os Estados Unidos.

Luís Nuno Rodrigues, Março de 2006.

REGIMES E IMPÉRIO:
AS RELAÇÕES
LUSO-AMERICANAS
NO SÉCULO XX



Parte I

Portugal e os Estados Unidos no século XX

PORTUGAL E OS ESTADOS UNIDOS NAS DUAS GUERRAS MUNDIAIS: A PROCURA DO PLANO BILATERAL

José Medeiros Ferreira

Introdução

É difícil tratar este tema das relações entre Portugal e EUA nas duas Guerras Mundiais sem ter em conta o encontro desses dois países enquanto potências neutrais nos meados do século XIX, quando se proclamava por lei a condição dos Estados perante as guerras e os beligerantes, e também sem ter em conta o propósito natural, mas várias vezes adiado, da procura de uma aliança bilateral.

Com efeito, o estatuto das potências neutrais ocupara sucessivas conferências internacionais desde a de Paris em 1856. Desenvolve-se sobremaneira o catálogo de direitos e deveres das potências neutrais, nomeadamente nos aspectos relacionados com o direito internacional marítimo, que interessava especialmente aos EUA na altura. Mas que servirá ao Estado português nas Guerras em que foi neutral no século XIX e até nas que se limitou a ser não beligerante.

O governo português declarou a sua neutralidade na guerra de Cuba entre norte-americanos e espanhóis através de um decreto publicado no *Diário do Governo* a 29 de Abril de 1898.

Esse decreto composto por seis artigos regulamenta o uso dos portos nacionais pelos navios dos países beligerantes. Transcrevemos os pontos 1, 2 e 3 do artigo 3.º do referido decreto:

“f1. As embarcações de guerra de qualquer das potências beligerantes não praticarão dentro dos portos e águas de Portugal acto

algum de hostilidade contra as embarcações ou nacionais de qualquer outra potência, mesmo daquela com a qual esteja em guerra...

f2. Nos mesmos portos e águas as referidas embarcações não poderão aumentar a sua tripulação, alistando marinheiros súbditos de qualquer nação, ainda mesmo daquela a que pertencerem as embarcações;

f3. É igualmente proibido às mesmas embarcações aumentar nos mencionados portos e águas o número, ou calibre do seu armamento e receber a bordo armas portáteis ou munições de guerra”.

A estas estreitas obrigações seguia-se um artigo, o 4.º, sobre o direito “ao comércio lícito da potência declarada como neutra”, uma velha reivindicação da diplomacia dos EUA sobretudo no respeitante ao comércio marítimo que teve vencimento na Conferência de Paris de 1856, que terminou com a Guerra da Crimeia, e que Portugal utilizou abundantemente durante os conflitos em que foi neutra quer no século XIX quer no século XX.

Este desenvolvimento do direito internacional animado pelos EUA correspondia também aos interesses portugueses como vimos.

A procura de uma aliança bilateral entre Portugal e os EUA esteve presente em vários momentos da história dos dois Estados mas nunca se efectivou em pleno. Desde os republicanos portugueses que olhavam para Washington com particular esperança desde 1890 (ver o discurso de Manuel de Arriaga na Câmara dos Deputados em Junho de 1890), até à Conferência de Paz em Paris em 1919 ou ao fim da II Guerra Mundial, sempre esse plano bilateral se revelou intermitente.

Embora o século XX tenha começado bem para esse efeito com a proclamação da República em Portugal em 1910. Na história dos regimes políticos em Portugal no século XX a questão do reconhecimento internacional da I República atingiu uma importância externa e interna sem paralelo com qualquer

outra ocorrência do género. E a questão do reconhecimento permitiu aos EUA uma aproximação singular ao Estado português.

Com efeito, naquela altura a maior parte das potências (com excepção das repúblicas sul-americanas do Brasil e da Argentina) aguardava a atitude de Londres antes de tomar qualquer medida em relação aos assuntos portugueses. A própria República Francesa por exemplo. Ora, o governo dos EUA irá notabilizar-se nessa questão pela sua atitude independente face a Londres nas questões relacionadas com o estatuto internacional do Estado português, contrariamente à maioria dos Estados europeus.

Mal a Assembleia Constituinte proclama o regime republicano, em 19 de Junho de 1911, logo a legação norte-americana reconhece o novo regime como já constava da instrução dada pelo secretário de Estado a 7 desse mesmo mês:

*“The Government of the United States of America desires to recognize the Republic of Portugal so soon as it may be officially proclaimed by the Constituent Assembly without waiting the choice of a President or the form of constitution to be adopted”*¹.

¹ In *Foreign Relations of the United States 1911*. Washington, Government Printing Office, 1918, p. 691.

Ora Londres colocava como condição para o reconhecimento não só a aprovação da Constituição como a eleição do próprio Presidente da República. O facto foi devidamente assinalado na Constituinte onde, na sessão de 4 de Julho, o deputado João de Freitas propôs uma saudação ao povo norte-americano “sem que haja nesta proposta o mínimo desprimor para com a Inglaterra”...

E a 3 de Agosto de 1911 o ministro americano Edwin V. Morgan apresentava as suas credenciais ao Presidente da República Portuguesa. Na reportagem feita pelo jornal *O Século* pode ler-se que o representante dos EUA referiu no seu discurso a Teófilo de Braga a “a semelhança das instituições entre os dois países”².

² Jornal *O século*, edição de 4 de Agosto de 1911.

Temos assim duas singularidades no processo de reconhecimento do novo regime político em Portugal por parte do Governo dos EUA: a utilização de critérios e de calendários independentes dos erigidos pelo Foreign Office e a explicitação de uma simpatia pela forma republicana do regime, uma raridade europeia nesse início do século.

Um estudioso português chega mesmo a realçar que:

*“Uma atitude do Governo americano quanto ao reconhecimento do Governo provisório da República Portuguesa constitui, na verdade, um desvio da tradicional doutrina sobre o reconhecimento mantido pelos Estados Unidos e fixada na famosa mensagem de Monroe de 3 de Dezembro de 1822...”*³.

³ José Calvet de Magalhães, História das Relações Diplomáticas entre Portugal e os Estados Unidos da América (1776-1911), Lisboa, Publicações Europa-América, 1991, p. 327.

Da guerra marítima ao poder aéreo

O século XX abria assim uma via muito particular nas relações entre os EUA e Portugal, com a diplomacia daquele país a manifestar-se com independência na política europeia, sem aceitar “zonas de influência” nem situações de protectorado.

Essa tendência manifestada em 1911 seria reafirmada no ano de 1917, em plena Primeira Guerra Mundial. O ponto de encontro bilateral entre Portugal e os EUA seria os Açores.

A chegada à ilha de S. Miguel de cinco “destroyers” norte-americanos em 25 de Julho de 1917, após o porto de Ponta Delgada ter sido bombardeado a 4 daquele mês por um submarino alemão, veio revolucionar os termos das relações anglo-americanas no patrulhamento daquela zona do Atlântico. A garantia da liberdade de navegação primeiro, e, depois, a política de empenhamento militar no teatro europeu por parte dos EUA fizeram dos Açores um ponto de encontro entre portugueses e norte-americanos durante a Primeira Guerra Mundial. Durante a Primeira Guerra Mundial porém, será o

Estado português a pretender evitar o relacionamento directo e bilateral em matéria militar. Como se estava numa “guerra de alianças”, o governo de Lisboa só concederá facilidades à “potência associada” que eram os EUA depois de ter introduzido a presença do aliado britânico na decisão.

A partir de então assiste-se ao estabelecimento de um triângulo diplomático entre Lisboa, Londres e Washington que servirá de base para as futuras negociações sobre o uso de facilidades naquele arquipélago quer na Primeira Guerra Mundial quer na Segunda Guerra Mundial.

Com efeito, a 24 de Agosto de 1917 o Ministro dos Negócios Estrangeiros português envia para Londres um telegrama em que faz saber que o cônsul dos EUA em Ponta Delgada comunicou às autoridades o desejo das forças navais daquele país procederem ao estabelecimento de defesas de costa para protegerem os navios surtos naquele porto. Ora, rezava o telegrama “Defesa águas e costa portuguesa por forças americanas e acção preponderante desta nos Açores é assunto altamente melindroso que interessa não só política interna e externa de Portugal mas também forçosamente Inglaterra”, pelo que indagava do Foreign Office “...se marinha americana tem a desempenhar de acordo com aliado defesa no Atlântico governo português deseja ser informado alcance dessa missão para responder ao governo americano”.

Em 5 de Outubro o Foreign Office responde ao representante português Teixeira Gomes que o governo inglês está circunstancialmente impedido de prover à defesa dos Açores e julga assim que o governo português fará bem em aceitar o oferecimento americano para fornecer peças e outro material necessário na defesa das ilhas. Perante essa posição britânica o governo português responde positivamente à nota do Ministro dos EUA em Lisboa, coronel Thomas N. Birch, datada de 30 de Outubro de 1917, na qual os EUA pediam o estabelecimento de uma

base naval em Ponta Delgada e a extensão de certas facilidades a conceder nos Açores.

Na sua nota de 8 de Novembro de 1917 entregue ao diplomata norte-americano, o Ministro dos Negócios Estrangeiros português, Augusto Soares, declara no parágrafo mais relevante:

“Aguardo as comunicações ulteriores de V.E. sobre a forma de levar a efeito o alvitre do governo americano ao qual o governo português dá desde já a sua aquiescência em princípio, concordando com o estabelecimento nos Açores de uma base naval, para ser utilizada durante a presente guerra pela Armada dos Estados Unidos.”

E logo a 17 do mesmo mês o ministro norte-americano em Lisboa pede autorização para o desembarque em Ponta Delgada do Almirante Dunn, de três oficiais e de cinquenta marinheiros.

Além da Base Naval as “facilidades” pedidas destinavam-se a isentar de direitos alfandegários os materiais “exclusivamente utilizados para objectivos navais e a conceder à marinha americana pela duração da guerra, tais facilidades em terra e tais privilégios marítimos, que a campanha contra os submarinos fosse o mais possível eficiente.”

Assinale-se ainda que em 18 de Novembro é apresentado um pedido pelo ministro americano em Lisboa para se estabelecer uma companhia de aviação nos Açores composta de noventa marinheiros. O governo português assentiu a 21 do mesmo mês.

Em 30 de Novembro pergunta o ministro americano se o governo português estaria disposto a dar ordens às autoridades dos Açores para cooperarem nas operações defensivas com as forças sob comando do Almirante Dunn. Respondeu-se afirmativamente⁴.

A marinha dos EUA atingia assim um dos seus objectivos elaborados pelo menos desde o Verão de 1917⁵.

⁴ A.M.N.E.,
Lisboa, Açores –
Base naval
Americana.
3.º P – A 8
– M. 40, para
todas as citações.

⁵ Washington,
N.A., Military
Branch,
*Antisubmarine
measures in the
Azores*, Office
of Naval
Intelligence,
August, 1917.

Como já tive ocasião de escrever “Quer durante a neutralidade portuguesa quer após a entrada na guerra em 1916 e a manutenção da neutralidade americana ou depois da declaração de guerra da nação americana... os Açores foram sempre considerados importantes para ajudar a manter a liberdade de navegação. Essa mesma liberdade dos mares que o presidente Wilson estabeleceu como objectivo principal num dos seus catorze pontos.

O início da concessão de facilidades nos Açores aos EUA durante a Primeira Guerra Mundial demonstra também não ter sido original a tática de Salazar ao recorrer a Londres durante a Segunda Guerra para gerir diplomaticamente as respostas a dar às pretensões americanas”⁶.

Deste modo Portugal e os Estados Unidos encontram-se a sós pelo menos duas vezes nesse início do século: em 1911 por altura do reconhecimento da Primeira República e durante a Primeira Guerra Mundial, quer quando eram neutros os dois países (e não podemos deixar de sublinhar terem sido os EUA quem mais lutou pelos direitos internacionais dos países neutrais quando isso mais convinha a Portugal entre 1914 e 1916) quer quando ambos estavam em guerra contra os impérios centrais, através das facilidades e da Base Naval nos Açores.

Essa dimensão distinta das relações directas entre os dois países não teve, surpreendentemente, qualquer seguimento na altura da Conferência de Paz e da organização da Sociedade internacional após o fim da Primeira Guerra Mundial. É uma questão que merece um estudo histórico para se tentar compreender o porquê dessa falta de continuidade nos contactos diplomáticos bilaterais.

Como já foi sublinhado:

*“...uma das questões mais estranhas da participação portuguesa na Conferência de Paz, é a ausência de contactos assíduos com a diplomacia norte-americana”*⁷.

⁶ Ver José Medeiros Ferreira, “Revisão Histórica da Participação de Portugal na Primeira Guerra Mundial – A Dimensão Ibérico-Insular”, Angra do Heroísmo, *Boletim do Instituto Histórico da Ilha Terceira*, vol. XLIII, tomo II, 1985, pp. 6-8.

⁷ Idem, *Portugal na Conferência da Paz – Paris 1919*, Lisboa, Quetzal Editores, 1992, p. 84.

Essa ausência de contactos assíduos teve por resultado uma maior e nova dependência portuguesa em relação aos bons officios ingleses, e isolou Portugal numa das questões que mais lhe interessava na Conferência de Paz, ou seja, a sua candidatura a membro do Conselho Executivo da Sociedade das Nações. Foi com o apoio dos EUA que a Espanha entrou nesse Conselho Executivo como representante dos países neutrais.

Porém, independentemente da mais ou menos rápida inteligência das novas situações por parte dos actores de cada país, o que sobreleva como dado fundamental destes episódios é a tendência para Portugal e os E.U.A. se encontrarem directamente nas questões atlânticas, embora sem as devidas consequências bilaterais.

Em resumo, as “facilidades” oferecidas nos Açores no período da I Guerra Mundial foram:

- fornecer dados meteorológicos para a Inglaterra e para os EUA, sonegando essas informações aos alemães;
- fornecer carvão e abastecimentos, assim como outros combustíveis, e reparar pequenas avarias nos navios aliados;
- ceder aos ingleses o controlo dos cabos submarinos alemães que amarravam na Horta desde o princípio do século;
- permitir aos ingleses o estabelecimento de uma estação de telegrafia sem fios no lugar das Feteiras, em S. Miguel;
- autorizar o estabelecimento de uma base naval norte-americana em Ponta Delgada, no segundo semestre de 1917, mudando a natureza do conceito de “facilidades” e permitindo assim uma maior segurança para os comboios marítimos aliados que atravessavam o Atlântico.

São, pois, sobretudo os serviços de tipo logístico que caracterizam as actividades desenvolvidas no arquipélago antes da I Guerra Mundial e mesmo durante esta. Quer durante a neutralidade portuguesa, quer após a nossa entrada na guerra em

1916 e a manutenção da neutralidade americana, quer a partir da declaração de guerra da nação americana às potências centrais, os portos nacionais foram sempre considerados importantes para ajudar a manter a liberdade de navegação; essa mesma liberdade dos mares que o presidente norte-americano Wilson estabeleceu como objectivo principal nos seus catorze pontos que iriam servir de base às discussões na Conferência de Paz.

Depois da I Guerra Mundial, a dinâmica insular portuguesa aparece reforçada junto de alguns responsáveis pela estratégia nacional.

Assim, o então comandante Botelho de Sousa, na sua qualidade de delegado à Conferência de Paz, afirma num *Memorandum sobre a Marinha de Guerra*, redigido em Fevereiro de 1919:

“A supremacia marítima aliada não dispensou Portugal – nem era de esperar que dispensasse – de contar com os seus recursos.”

Portugal aparece como um autêntico Estado Insular: “A situação de Portugal assemelha-se... à de um Estado Insular, tomando uma importância absolutamente decisiva a liberdade e segurança das suas comunicações marítimas”.

A própria importância dos Açores no Atlântico não passou despercebida durante a própria Conferência da Paz que culminaria com o Tratado de Versalhes e a criação da S.D.N. Deste modo encontramos nos arquivos do Quai d’Orsay dois documentos que serviram para a preparação de delegação francesa em que o destino dos Açores é referido.

Assim um ofício do ministro de França em Lisboa, Daeschner, datado de 11 de Dezembro de 1918, refere que a situação dos Açores poderá vir a interessar as grandes potências na Conferência de Paz. Embora, segundo ele, as doutrinas do presidente Wilson não permitissem imaginar que ele pretendesse manter nos Açores uma base naval permanente, não seria impossível que os EUA aproveitassem as circunstâncias para lançar as bases para o futuro, em

termos de concessões ou privilégios nas ilhas, tais como o estabelecimento de depósito de carvão ou de estações de telegrafia sem fios.

Com base neste ofício a Direcção Geral Política e Comercial do Ministério dos Negócios Estrangeiros francês elaborou uma nota para a sua delegação à Conferência de Paz em que se escreve textualmente:

*“Le Gouvernement Americain qui a établi une base aux Açores pourrait vouloir y conserver un dépôt de charbon ou un poste T.S.F. La propagande americaine s'exerce activement au Portugal, tant par la presse que par de fournitures de vivres et de pétrole.”*⁸

⁸ M.A.E.
Conference de la
Paix, Série A
– Travaux
Préparatoires –
Politique
des Petites
Nations Alliées

No entanto, a rapidez com que os Norte-Americanos cumpriram o seu compromisso de retirarem as suas forças navais dos Açores demonstra que a política de Washington não pretendia manter a articulação atlântica sob controlo permanente após o fim da I Guerra Mundial. O presidente Wilson recusa até uma escala nos Açores no regresso da Conferência de Paz realizada em Paris, que lhe fora sugerida pelo almirante Dunn. Os Norte-Americanos abandonam a Base Naval de Ponta Delgada após o fim dos trabalhos da Conferência de Paris, em Setembro de 1919. Mas já em Março o representante português em Washington havia transmitido essa intenção.

Entre as duas guerras, os Açores parecem dormir enquanto as potências se agitam noutros pontos do planeta. No Atlântico Norte a calma é geral.

No entanto, progride a aviação, e o francês Castex, um homem da Marinha convertido à aeronáutica, é dos primeiros a compreender a importância dos Açores para os voos transatlânticos, tendo aterrado em 1936 em St. Maria. Curiosamente seria o almirante Castex o autor do conceito de “perturbador continental”. Outros nomes sonantes da história da aviação demandam o porto da Horta em hidroavião: p.e. Lindberg e o marechal italiano Italo Balbo.

A Marinha havia descoberto a importância dos Açores. A Aviação iria explorar essa importância.

A II Guerra Mundial: o Atlântico serve a Europa

Com a chegada da II Guerra Mundial, os Açores vão ser encarados pelas potências marítimas de duas formas radicalmente diferentes: primeiro como fronteira entre o “perturbador continental” e essas potências marítimas, depois como zona de articulação entre as margens do Atlântico. Os Açores encarados como fronteira dão azo a exercícios de cenaristas de invasão pura e simples. Encarados como ponto de articulação dão origem a complexas operações diplomáticas com Lisboa. É a história, por demais conhecida, dos planos de invasão de 1941 ao desembarque negociador dos aliados a partir de Outubro de 1943.

Winston Churchill descreve nas suas memórias da II Guerra Mundial o avanço da zona de segurança dos EUA no Atlântico em 1941, era Washington ainda neutral, como forma de proteger os comboios marítimos em direcção da Grã-Bretanha. A linha de segurança começou nas Caraíbas e na Bermuda, expandiu-se depois para o norte da Terra Nova e Gronelândia até à Islândia onde os ingleses praticavam. Essas são as notícias transmitidas por Roosevelt a Churchill em Abril. E a 18 desse mês Roosevelt esclarece ao primeiro-ministro britânico qual a linha de demarcação entre o hemisfério oriental e ocidental em termos de fronteira marítima dos EUA:

“It included within the US sphere all British territory in or near the American continent, Greenland, and the Azores, and was soon afterwards extended eastward to include Iceland. Under this declaration US warships would patrol the waters of the Western Hemisphere... [...]

The US however remained non-belligerent and could not at this stage provide direct protection for our convoys. This remained solely a British responsibility over the whole route”⁹.

⁹ W. Churchill,
The Second
World War,
Abridged
Edition, Ed. By
Pimlico, 2002,
pp. 402-403.

Churchill refere assim nas suas “Memórias” que se havia fixado a fronteira do hemisfério ocidental por forma a incluir todo o arquipélago dos Açores. O Oceano Atlântico parecia então mais importante do que o continente europeu. Entre Ingleses e Americanos assiste-se então a uma troca de posições sobre o domínio do Atlântico Norte. Segundo afirma o inglês Vintras no seu livro “História Secreta dos Açores”:

“Os Americanos foram os primeiros a apreciar a importância militar dos Açores como ponto de apoio e de escala para os seus bombardeiros e transportes aéreos por considerarem a necessidade de rotas alternativas para o Reino Unido durante os meses de Inverno. Estava-se então em 1941.”

Quais as causas dessa nova importância estratégica dos Açores? Vejamos o testemunho do mesmo Vintras:

“Nestas áreas, por onde passavam as nossas principais rotas de comboios, existiam zonas conhecidas pela designação de air gaps (hiatos aéreos) – áreas situadas fora do âmbito de protecção das esquadilhas do Comando Costeiro que, nessa altura, à excepção de uma esquadilha de Liberators, tinham apenas autonomia de voo até uma distância de 450 milhas das suas bases em terra.

Um desses hiatos aéreos localizava-se ao largo da Gronelândia e outro a leste dos Açores, afectando os comboios provenientes de Gibraltar e da Serra Leoa, expondo-se ainda estes últimos ao fogo do inimigo ao terem de atravessar um 3.º hiato, localizado nas proximidades das ilhas Canárias, onde os submarinos alemães se podiam reabastecer.

Durante o Inverno de 41-42 os comboios aliados, a fim de beneficiarem da cobertura por parte das (nossas) bases na Islândia, utilizavam

geralmente a rota atlântica setentrional... o que exigia um grande esforço físico por parte da tripulação, tanto dos escoltadores como dos navios mercantes, pelas terríveis condições meteorológicas predominantes durante o Inverno entre a Terra Nova e a área do Noroeste.”

A acção de reconhecimento sobre as condições estratégicas dos Açores fez-se através dos Ingleses. Curiosamente, é nas “Memórias” de Humberto Delgado que encontramos um testemunho conciso desse mecanismo:

*“Pelos fins de 1941 fui convocado pelo Ministro Santos Costa, e entregaram-me um documento secreto em inglês no qual o Governo Britânico pedia informações acerca de assuntos diversos, desde a possibilidade de construção de aeródromos nos Açores até pormenorizados estudos acerca de pontes, estradas, serviços médicos, abastecimento de água e electricidade etc. Parti para os Açores no dia 10 de Dezembro de 1941, cumpri rapidamente a minha missão, e regresssei a Lisboa no dia 8 de Janeiro de 42.”*¹⁰

Os conselhos de Humberto Delgado parecem ter tido importância para a localização da Base Aérea nas Lajes:

*“A R.A.F. sabia muito pouco acerca dos Açores e a minha estadia de reconhecimento provou ser de considerável importância. Graças ao meu conselho acerca da frequente e forte nebulosidade sobre a área, alteraram os seus planos originais quanto à proporção de artilharia anti-aérea, ligeira e pesada, para a defesa dos aeródromos. De igual maneira, a intenção de os ingleses utilizarem hidroaviões foi modificada por completo, em função das informações que lhes dei acerca do estado do mar durante o ano e das margens escarpadas.”*¹¹

Esta mudança de planos pode explicar um certo atraso na implementação das facilidades nos Açores para os Aliados, todavia muito longe de ser a causa fundamental.

¹⁰ “Memórias de Humberto Delgado”, ed. Compasso do Tempo, Edições Delfos, 1974, p. 108.

¹¹ Humberto Delgado, “Memórias”, p. 110.

Um outro factor foi bem mais importante e decisivo: os Aliados não queriam arriscar a quebra de neutralidade da Península Ibérica nem a invasão desta por tropas alemãs. Precisavam primeiro de ganhar a batalha do Norte de África. E, assim, a partir de Novembro de 1942, os Açores são encarados como ponto de articulação entre a América e a Europa.

Desta maneira, a utilização dos Açores pelos Aliados esteve subordinada à resolução das operações militares no Norte de África e à capacidade de resposta germânica na Península Ibérica. Os Açores já não são concebidos como fronteira mas como ponte. A partir daí, a utilização dos Açores pelos Aliados não se deve fazer contra Lisboa. Daí as negociações diplomáticas de 1943.

Dos estudos que efectuei posso concluir que os Aliados só se decidiram pela utilização dos Açores depois de terem a certeza de que os Alemães não tinham possibilidades de invadir a Península Ibérica. Por isso, só após a resolução vitoriosa da campanha do Norte de África se decidem a pedir facilidades nos Açores. Por esta cautela se pode verificar que os Aliados pretendiam, a partir de Novembro de 1942, que os Açores desempenhassem funções estratégicas de articulação entre as margens do Atlântico e não as funções de fronteira entre o continente europeu e o grande oceano que tinham levado à hipótese de invasão unilateral.

Vejamos a minuta redigida pelo capitão-de-mar-e-guerra Charles Lambe, director de planos do Almirantado britânico, e destinada ao Chefe do Estado-Maior Naval (25 de Abril de 1943):

- 1) *Creio que a presente situação no que diz respeito às ilhas portuguesas do Atlântico é a seguinte:*
  - a) *Os Chefes do E.M. adiaram quaisquer decisões até ao Chief of Imperial General Staff estar convencido da incapacidade dos Alemães para invadir a Península.*

- b) O C.I.G.S. parece estar agora razoavelmente convencido dessa impossibilidade.
- 2) Nós, no Joint Planning Staff, concluímos de conversas com Sir R. Campbell que as probabilidades de obter a utilização dos Açores de modo nenhum eram desesperadas.
- 3) Se continua a ser intenção dos chefes do E.M. insistir para que essa acção se realize imediatamente a seguir à expulsão dos Alemães da Tunísia, penso que deveriam recomendar ao Gabinete de Guerra que os preparativos estejam completados o mais cedo possível.

A 3 de Maio de 1943, o documento apresenta um novo ponto de situação onde é descrita a importância da posição dos Açores:

“Sem os Açores, mover-nos-emos sempre da parte de fora do círculo, enquanto o IN. opera dentro dele. As nossas forças disporiam até de uma posição central que lhes permitiria cobrir todas as variedades de campanha dos submarinos contra os teatros de operações do Atlântico Norte e do Mediterrâneo”.

Só depois de ganha a primeira fase da guerra no Norte de África é que Londres insiste na sua pressão sobre Lisboa para a cedência de “facilidades” nos Açores.

A Nota de R. Campbell entregue a Salazar em 16-6-43 faz várias considerações sobre a evolução da guerra:

- “7. Nos últimos meses, contudo, a situação da guerra mudou muito em favor do Reino Unido e seus Aliados e o G.S.M. ... partilha inteiramente a opinião de V.E. de que agora o perigo de uma invasão alemã da Península Ibérica virtualmente desapareceu;*
- 8. Há, todavia, outro factor na situação geral da guerra que está a suscitar a mais séria consideração por parte do G.S.M. A campanha submarina alemã evoluciona a ponto de seriamente impedir o pleno desenvolvimento das N.U. no campo de batalha. O G.S.M. já não*

receia que esta ameaça obste à vitória final dos Aliados, mas ela é ainda capaz de demorar tal vitória;

9. O Governo de S.M. ... chegou à conclusão de que o USQ de facilidades nas ilhas portuguesas do Atlântico, particularmente nos Açores, para o emprego de aviões e de navios de superfície. seria um factor decisivo na rápida derrota da campanha submarina alemã no Atlântico.

10. As facilidades a que o Governo de S.M. se refere especialmente são as seguintes:

a) Facilidades em S. Miguel e na Terceira para o emprego de aviões de reconhecimento;

b) Facilidades sem restrições para o reabastecimento de combustível tanto em S. Miguel como no Faial para os navios de escolta.

14. ... o G.S.M. está pronto não só a garantir a retirada das suas forças dos Açores no fim das hostilidades, mas também a dar garantias quanto à manutenção da soberania portuguesa em todas as colónias portuguesas.

O Governo da União da África do Sul associar-se-ia a estas garantias, e que há razão para esperar que garantias semelhantes serão prestadas por forças dos E.U.”

A co-relação entre as facilidades dadas nos Açores às potências marítimas e a manutenção da soberania portuguesa nas colónias encontrará aliás a sua expressão mais significativa no caso do aeroporto de Sta. Maria, cuja utilização foi negociada com a contrapartida de Timor Leste, então ocupado pelos Japoneses, ser restituído a Portugal. E de facto o regresso de Timor à soberania portuguesa não se deveu a qualquer operação militar, antes resultou dessa negociação diplomática envolvendo a utilização do aeroporto de Sta. Maria por forças americanas.

Curiosamente, o Acordo de Londres no Verão de 1943 é celebrado apenas por uma troca de notas que marca o início das facilidades para 8 de Outubro de 43. No acordo técnico assinado pelo almirante Botelho de Sousa referem-se:

“a) facilidades sem restrições para o reabastecimento de navios no porto da Horta, utilização de Ponta Delgada como qualquer beligerante

- pode usar o porto de um neutro, facilidades sem restrições na Base das Lajes para aviação da Comunidade Britânica;*
b) as facilidades de reabastecimento em combustível são extensivas a navios das N.U. que operem em comboios;
c) o conjunto da defesa dos Açores é da responsabilidade do governo português;
d) o início das facilidades depende do compromisso da Inglaterra em manter todo o auxílio a Portugal caso haja retaliações por causa dessas facilidades;
e) obrigação inglesa de fornecer material de guerra e de protecção a navios mercantes portugueses;
f) cooperação para resolver problemas relacionados com abastecimento resultantes do bloqueio.”

Uma série de documentos do F.O. demonstra que os serviços ingleses não consideram provável um ataque alemão a Portugal depois da concessão de facilidades nos Açores¹².

¹² Ver F.O.
371-34712.

Curiosamente, no “Annual Report” de 1944 do Embaixador britânico em Lisboa usa-se o conceito de “*neutralidade continental*” para caracterizar a situação de Portugal. Assim, num ofício do embaixador Campbell de 17 de Dezembro de 1943, este afirma a propósito dos receios manifestados pelas autoridades portuguesas de uma possível represália alemã:

Sincerely the Portuguese are not in much danger!

Podemos assim concluir que a utilização das “facilidades” nos Açores esteve subordinada ao avanço das tropas aliadas no Norte de África e à improvável reacção alemã em território da Península Ibérica. Nessa perspectiva, o complexo Norte de África-Península Ibérica aparecia como mais importante do que as melhorias imediatas resultantes das funções estratégicas dos Açores.

Tal devia-se ao próprio curso da guerra, com as funções estratégicas da Península neutralizadas e com a escolha do teatro de operações do Norte de África como o mais favorável à penetração aliada no continente europeu. Não nos podemos esquecer de que o desembarque na Itália precede a abertura da frente no Norte da Europa.

Deste modo, a coligação marítima parece ter preferido neutralizar as funções estratégicas dos Açores e da Península Ibérica para concentrar forças no teatro de operações do Norte de África. Depois a Península torna-se um teatro excêntrico para ambos os lados, as funções de articulação dos Açores são aproveitadas em pleno e a penetração no continente europeu faz-se através de duas frentes que têm em comum a ultrapassagem dos Pirinéus: é a invasão de Sicília-Itália e depois, o desembarque na Normandia.

A “neutralidade continental” de Portugal arrastara a neutralidade da Espanha através do Pacto Ibérico no período crítico 1941-1942. A resolução vitoriosa da campanha do Norte de África leva a coligação marítima a conceder a utilização de facilidades nos Açores sem arrastar uma invasão da Península pela Alemanha. A abertura de duas frentes para além dos Pirinéus faz da Península Ibérica um teatro secundário. Eis em grande parte explicado o êxito da política de neutralidade de Portugal na II Guerra Mundial e o atraso na utilização dos Açores.

Vintras soma um outro elemento, este de carácter técnico-militar, ao afirmar que a demora na utilização pelos Aliados dos Açores se deve ao facto de só no início do Verão de 1943 se tornarem operacionais aviões de longo raio de acção, novos aparelhos radar e cargas de profundidade mais pesadas que maximizavam a hipotética utilização dos Açores¹³.

¹³ *Ob. cit.*,
p. 110.

Outras teses afirmam que nessa altura havia entre os Aliados quem desse prioridade aos bombardeamentos sobre a Alemanha e que a batalha do Atlântico seria ganha como consequência

da paralisia do esforço de guerra alemão assim conseguida. Mas se lermos John Kenneth Galbraith (“A Life in our times”, Boston, 1981, pp. 207-227) não se chega a conclusões muito positivas sobre os efeitos dos bombardeamentos em alvos estratégicos na Alemanha, que manteve o ritmo da sua indústria militar.

De qualquer maneira, encontra-se descrita em termos gerais a situação no Atlântico, antes e depois da utilização dos Açores pelos Aliados, sobretudo na luta anti-submarina.

Vejam os alguns dados.

Vintras resume a situação na *Primavera de 1943*:

“Nesse período crítico, em que a sorte da batalha do Atlântico estava ainda indecisa, operavam 11 submarinos na área compreendida entre os Açores e a baía da Biscaia, enquanto outros 25 patrulhavam desde os Açores, passando pelas Canárias, até à costa ocidental de África. Cerca de 27 destes submersíveis, cuja actividade operacional a 400-600 milhas dos Açores contra os nossos comboios foi particularmente bem sucedida entre 21 de Fevereiro e 5 de Março (1943) eram apoiados no mar por duas “vacas leiteiras” – V-460 e V-462 –. Neste mês 108 navios aliados totalizando 627 377 t. foram destruídos, enquanto a aviação inimiga afundava mais 120 barcos num total de 693 000 t. – as perdas mais pesadas desde Novembro do ano anterior.

Estes números provam melhor do que palavras a importância capital que o E.M. Naval atribui à redução definitiva do gap (hiato aéreo) dos Açores e à posse de bases nestas ilhas. (p. 113).

Em 1942, só no Atlântico Norte, haviam sido afundados navios num total de 5 480 000 t. Já no cômputo global do último quartel de 1943 [tendo só recentemente começado a fazer-se sentir a nossa presença nos Açores], foram afundados 53 submarinos, muitos foram afundados de áreas de reabastecimento e perderam-se apenas 146 000 t. em navios afundados. (p. 97)”.

A utilidade estratégica dos Açores não carece de maiores demonstrações.

A partir de Outubro de 1943, a situação muda:

As facilidades concedidas incluíam a utilização do aeródromo das Lajes, na Ilha Terceira, o uso, em caso de emergência, do aeródromo de Santana (Rabo de Peixe), na Ilha de S. Miguel, bem como a liberdade de utilização dos portos de Ponta Delgada, Angra do Heroísmo e Horta. As Lajes possuíam então a maior pista do mundo – 3280m por 91,3m –, e muito embora fosse inicialmente de terra batida, os Britânicos e os Americanos cobriram-na mais tarde de malha de aço e asfalto.

Esta concessão permitia o patrulhamento duma parcela do Atlântico, até então desguarnecida, e a partir de uma base localizada em pleno centro da zona, em vez de serem obrigados a reservar a maior parte para a viagem de retorno às bases, como sucedia quando actuavam a partir de Inglaterra ou da Terra Nova (pp. 113-114). A actividade Britânica nos Açores traduziu-se em 3 115 voos, 24 798 horas de voo, 38 submarinos detectados e 19 ataques, sendo o primeiro submarino afundado logo 30 dias após o desembarque (Delgado, p. 114).

Porém, embora a negociação diplomática para a cedência da Base das Lajes tivesse sido feita com Londres, será Washington a utilizar decisivamente aquela plataforma estratégica.

Num trabalho de história talvez não seja descabido citar aqui o relatório do então governador do distrito de Angra do Heroísmo sobre a chegada de tropas americanas para estacionar na Ilha Terceira:

“Dia 8 de Janeiro de 1944 – Em nome do Air Vice Marshal, veio ao meu gabinete o Ten. Cor. Charles, comunicar-me que com o consentimento de S. Ex.ª o Senhor Presidente do Conselho na manhã do dia seguinte chegaria de comboio com 532 técnicos americanos e respectivo material que vinham servir sob as ordens do comando inglês para executarem trabalhos de terraplanagem e construção no Campo de Aviação das Lagens. De facto nada sabia este Governo do Distrito nem tampouco nada sabiam o C.M.T. e

C.D.M. e este desconhecimento trouxe inquietação e poderia ter tido graves consequências que se não verificaram mercê da prudência e bom senso das autoridades locais portuguesas; só à 1.00h do dia seguinte chegaram os telegramas que em termos concretos davam tal autorização.

Dia 9 – Desembarque dos técnicos americanos que o fizeram no Cais do porto de Pipas apenas com o armamento individual que logo apoz pizarem terra portuguesa o entregaram e seguiram pouco depois para as Lagens completamente desarmados.”

(Relatório do Governador do Distrito António Francisco Sales de Guimarães Pestana da Silva, datado de 31 de Março de 1944)

Este ano de 1944 iria assistir ainda ao Acordo de 28 de Novembro entre Portugal e os EUA para a construção e utilização de um aeroporto na ilha de Santa Maria. Com o compromisso aceite por Washington de ajudar a restituir à soberania portuguesa o território de Timor-Leste que entretanto se encontrava ocupado pelos japoneses desde Fevereiro de 1942 e que já valera uma análise fina de George Kennan sobre a atitude de Portugal no conflito no seu relatório datado de 4 de Fevereiro de 1943 e intitulado “*Portugal at the outset of 1943*”:

“The British occupation of Timor was clumsily executed... the Portuguese waxed strident and dramatic with indignation. The Japanese occupation of Timor... was savage, insolent and transparently predatory in execution. The Portuguese were almost apologetically meek. Why was this?

[...]

in this process of thought and active which dictated greater politeness to the greater danger, there was something characteristic of Portugal's entire attitude in the Western theatre of war as well. There, as in the case of Timor, the background of Portuguese policies must be sought consistently in the ultimate economic and strategic realities of Portugal's position”.

Conclusão

A grande diferença entre a I e a II Guerra, para além das mudanças decorrentes da passagem do poder naval para o poder aéreo, foi o facto de os EUA, de acordo com as autoridades portuguesas, terem estabelecido uma base permanente na ilha Terceira e a presença das forças norte-americanas nos Açores ter sido avultada durante longo tempo. Durante a II Guerra Mundial, os Açores são mesmo encarados como “teatro de refúgio” para os órgãos de soberania em caso de ataque à Península e o principal esforço militar português concentra-se na defesa das ilhas. Em síntese houve uma divisão das ilhas dos Açores por zonas de influência, a Terceira mais britânica, Santa Maria mais americana e S. Miguel neutralizada militarmente.

A documentação diplomática de outros países revela-nos situações muito significativas do tipo de comportamento das autoridades portuguesas da altura. Assim, o F.O. assinala que, ainda em Fevereiro de 1945, as autoridades portuguesas não querem dar público conhecimento do estacionamento de forças americanas nos Açores, preferindo a ficção diplomática de um acordo apenas com Londres. Mas no respeitante ao aeroporto de Santa Maria e à sua passagem a aeroporto internacional é o F.O. que é apanhado de surpresa...

Um outro ponto original a realçar diz respeito ao facto das facilidades dadas a ingleses e americanos durante a II Guerra Mundial nunca terem sido entendidas como facilidades aos Aliados no seu conjunto. Assim, o F.O. informa que, em Maio de 1945, foi proibida a distribuição de folhetos de propaganda aliada. A razão invocada pelo governador do Distrito de Angra foi que nessa propaganda aparecia, entre outras, a bandeira da União Soviética.

Também a URSS nunca mencionou, no esforço de guerra aliado, as facilidades dadas pelos portugueses no arquipélago

dos Açores, o que levou um funcionário do F.O. a comentar na capa do *dossier* sobre as relações Portugal-URSS em 1945,

“the antipathy is mutual but of little consequences!”
(*A antipatia é mútua mas as consequências são poucas!*)

As facilidades nos Açores durante a II Guerra Mundial tiveram assim características que se mantiveram depois da guerra: auxílio às potências marítimas contra os “perturbadores continentais”.

O relatório anual elaborado pelo embaixador inglês em Lisboa, correspondente ao ano de 1945, fala-nos do esforço americano de estabelecimento nas Lajes de uma *base aérea permanente*.

E o relatório anual de 1948 informa-nos que em Fevereiro de 1948 ainda estão 550 americanos na Terceira quando se estabelece o acordo.

O ministro português Caeiro da Mata introduz um parágrafo no acordo EUA-Portugal para se entender as facilidades assim concedidas aos Britânicos, mas estes não se mostram interessados na sua utilização.

Ou na própria análise das autoridades norte-americanas:

“The long-standing predominant British interest in Portugal has been a controlling factor in most of our relations with the latter country, but we should more and more seek to develop an independent relationship based on our new position in world affairs”

(*Foreign Policy of the U.S., State-War-Navy Coordinating Committee, datado de 1 de Dezembro de 1945, p. 76.*)

Pois serão essas relações independentes, ou seja, bilaterais entre os EUA e Portugal que se irão desenvolver depois do final da Segunda Guerra Mundial.

A principal dimensão desse entendimento bilateral era estratégico-militar: desde antes do final da Segunda Guerra Mundial

que a Junta de Chefes de Estado Maior das Forças Armadas norte-americanas preparava um sistema de bases permanentes para o período posterior.

Os Açores estarão na primeira linha dessas considerações.

Em 19 de Outubro de 1945 o almirante King define os critérios para o que se deve considerar por Bases Principais (Primary Base Area):

“That the area from the foundation of the system; that it be under U.S. sovereignty or exclusively under U.S. strategic control; that it be adequately defend or capable of immediate defense; and that it be physically adequate to the mounting and support of a sizable task force, either land, sea, or air, or a combination thereof.”

Em 23 de Outubro de 1945 a Junta de Chefes de Estado Maior aprova a seguinte definição das quatro categorias de bases tendo em conta as sugestões do general Marshall:

“a. Primary Base Areas: strategically located, comprising the foundation of a base system essential to the security of the United States, its possessions.

b. Secondary Base Areas: essential for the protection of and/or for access to primary bases, and for the projection of military operations;

c. Subsidiary Base Areas: required for increasing the flexibility of the system of primary and secondary bases.

d. Minor Base Areas: sites at which transit privileges and varying military rights are required, if not already obtained, in order to insure availability as required further to increase flexibility of the system. The Azores remained as a Primary Base Area”.

E nesse mesmo momento a Junta concluíu que “the best time for securing that necessary base rights was now”.

(ver para todas as citações SCHANABEL, James, *The history of the Joint Chiefs of Staff*, Vol. I, National Archives, Washington, Fevereiro de 1979)

Então a J.C.S. vai requerer ao Departamento de Estado que tente obter direitos para uso de 9 bases essenciais, entre as quais os Açores, a Gronelândia e a Islândia. E assim se dá a aproximação bilateral entre Portugal e os EUA.

Para não entrar numa enumeração muito detalhada de todo este processo de avaliação estratégica por parte dos responsáveis militares norte-americanos sublinhe-se que, após conjugar vários critérios e eliminar várias bases, ou alterar a sua ordem de importância, sempre os Açores permaneceram no cimo das áreas prioritárias para a segurança directa dos Estados Unidos no período imediatamente posterior ao fim da Segunda Guerra Mundial, juntamente com a Islândia e Açores e estabelece-se o seu uso para diferentes missões: como bases para serem negadas ao inimigo e como bases para escala de transportes aéreos e aviões de combate.

(“Base Rights in Greenland, Iceland and Azores” a Report to the President by the National Security Council, 1947, N.A. Military Branch, Washington)

Os peritos norte-americanos da Força Aérea não atribuíam aos Açores uma importância fundamental para certas categorias de missões, como as de lançamento de uma ofensiva e a de defesa directa dos Estados Unidos, mas consideravam vital que os Açores não caíssem em mãos inimigas já que:

“once established in the Azores, an enemy would hold a position directly astride our lines of communication to our most probable war area”.

Quanto às funções de escala para os transportes aéreos e para os aviões de combate a valorização dos Açores é então extrema:

“The most vital single spot in the world in this respect, exclusive of the war zone and the U.S. proper. These islands are the key to our primary air line of communication”.

São os militares norte-americanos que pressionam o State Department a negociar directa e bilateralmente com Portugal a concessão de facilidades nos Açores. Eles próprios fazem o resumo das conversações:

Dentro dos compromissos derivados do Acordo entre os EUA e Portugal a 28 de Setembro de 1944, o aeroporto de Santa Maria regressou ao controlo português a 2 de Junho de 1946. No entanto, um “*modus vivendi*” é estabelecido a 30 de Maio de 1946 para a continuação de facilidades no aeroporto das Lages, na Ilha Terceira, até à data de 2 de Dezembro de 1947. Em 3 de Julho de 1947 principiaram as conversações oficiais entre as autoridades diplomáticas portuguesas e norte-americanas para um acordo sobre o uso da Base das Lages. Em Agosto de 1947, Salazar dá ao embaixador norte-americano garantias categóricas sobre a disposição favorável do governo português em celebrar um novo acordo com os Estados Unidos (Acordo Bilateral de 2 de Fevereiro de 1948).

A troca da ilha de Sta. Maria pelas Lajes na ilha Terceira depois da II Guerra é um tema interessante mas não se encontra muito estudado.

Um novo acordo vem a ser assinado em 5 de Janeiro de 1951, intitulado “Acordo de auxílio mútuo para a defesa entre Portugal e os Estados Unidos” que diz directamente respeito ao uso da Base das Lages pelos norte-americanos após a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (O.T.A.N.) e que prolongava até 1956 as facilidades concedidas nos Açores.

São episódios suficientemente conhecidos e por isso dispenso-me de entrar em mais pormenores. Mas é de realçar este uso subtil do plano bilateral e do plano multilateral na negociação norte-americana.

A instalação de uma base aérea permanente com estacionamento do pessoal foi pois a grande consequência de utilização dos Açores pelos EUA durante a Segunda Guerra Mundial.

O plano bilateral das relações luso-americanas foi em todo o período analisado intermitentemente preferido ora por Portugal ora pelos EUA. Mas a coincidência foi rápida e efêmera. A procura da aliança bilateral mantém-se.

Fontes Arquivistas

Colecção Oficial de Legislação Portuguesa – Anos de 1870 e de 1898.

Dez Anos de Política Externa, vols. 1 a 13.

Washington, Government Printing Office *Foreign Relations of the United States 1911*, 1918.

Ministère des Affaires Étrangères, Paris, Série Europe.

Ministério dos Negócios Estrangeiros (A.M.N.E.), *Lisboa, Açores-Base Naval Americana*. 3.º P – A 8 – M.40.

Washington, National Archives (N.A.): Military Branch, *Antisubmarine measures in the Azores*, *Office of Naval Intelligence*, August 1917.

Military Branch, *Foreign Policy of the United States*, *Memorandum from the Assistant Secretary of State to the state-War-Navy Coordinating Committee*, datado de 1 de Dezembro de 1945.

Military Branch, “base Rights in Greenland, Iceland and the Azores”, a report to the President, by the National Security Council, 1947.

Public Record Office (P.R.O.), Kew Garden, Londres.

Bibliografia

ANDRADE, Luís Vieira de, *Os Açores, a II Guerra Mundial e a NATO*. Ponta Delgada, Impraçor S.A., 1992.

ANTUNES, José Freire, *Kennedy e Salazar – O leão e a raposa*, Lisboa, Difusão Cultural, 1991.

Dez anos de Política Externa (1936-1947). A Nação portuguesa e a Segunda Guerra Mundial, vol.13, I.N.C.M., 1961-1988.

Foreign Relations of the United States 1917. Washington, Government Printing Office, 1918.

FERREIRA, José Medeiros, “Reflexões sobre a importância estratégica das ilhas atlânticas: sua permanência e evolução estratégica”, in *Estudos de*

- Estratégia e Relações Internacionais*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1981, pp. 117-131.
- , “Revisão Histórica da Participação de Portugal na I Guerra Mundial – A Dimensão Ibérico-Insular”, Angra do Heroísmo. *Boletim do Instituto Histórico da Terceira*, vol. XLIII, tomo II, 1985, pp. 6-8.
- , “Os Açores nas Duas Guerras Mundiais” in *Boletim do Instituto Histórico da Ilha Terceira*, vol. XLV, 1987, pp. 73-90.
- , *A Posição de Portugal no Mundo-Portugal, os Próximos Vinte anos*. Lisboa, F.Gulbenkian, 1988.
- , in *Diário de Notícias*, 10 de Maio de 1980.
- , “A política Externa Portuguesa de 1890 até aos nossos dias”. Conferência apresentada no I Curso de verão de História Contemporânea de Portugal, Instituto de História Contemporânea, F.C.S.H., 1991 e publicada na revista *Política Internacional*, n.º 6 – Lisboa, 1993, pp. 113-136.
- , “As perspectivas de Mudança no Sistema Internacional e na Europa” in revista *Política Internacional* n.º 5, Lisboa, 1992.
- , *Portugal na Conferência de Paz – Paris 1919*, Lisboa, Quetzal editores, 1992.
- , “As Relações Luso-Americanas no Século XX: a descoberta do plano bilateral “, in revista *Ler História* n.º 25, Lisboa, 1994, pp. 71-87.
- , “Neutralidade” in *Dicionário dos Estado-Novo*, cord. F. Rosas e Brandão de Brito, Lisboa, Círculo de Leitores/Bertrand, 1996.
- MACEDO, Ernesto Ferreira de, *Subsídios para o Estudo do Espaço Militar Português na Década de 50-Os compromissos com a OTAN*, 2 vol., Lisboa, Estado-maior do Exército, 1988.
- MAGALHÃES, José Calvet de, *História das Relações Diplomáticas entre Portugal e os Estados Unidos da América (1776-1911)*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1991
- “Portugal e os Estados Unidos – Relações no Domínio da Defesa” in *Estratégia – Revista de Estudos Internacionais*, n.º 3, Lisboa, I.E.E.I. 1987
- MATTA, José Caeiro da, *Ao Serviço de Portugal*, Lisboa, Imprensa Portugal-Brasil, 1951
- ROLLO, Fernanda, *Portugal e o Plano Marshall – Da rejeição à solicitação da ajuda financeira norte-americana (1947-1952)*. Dissertação de Mestrado em História Contemporânea, Lisboa, F.C.S.H., 1992, Ed. Estampa, 1994.
- SARMENTO, J. Morais, *A Defesa das Costas de Portugal e a Aliança Luso-Inglesa*, Lisboa, 1903.

PORTUGAL E OS ESTADOS UNIDOS NAS DUAS GUERRAS MUNDIAIS:
A PROCURA DO PLANO BILATERAL

SCHANABEL, James F., *The History of the Joint Chiefs of Staffs*, Vol.I, 1945-1947, Washington, ed. Historical division, Joint Chiefs of Staff, Fevereiro, 1979.

TELO, António José, *Os Açores e o Controlo Atlântico*. Lisboa, Ed. Asa, 1993.

PORTUGAL, OS EUA E A NATO (1949-1961)

António José Telo

A importância da NATO nas relações com os EUA

As relações com os EUA nos anos de 1945-61 são fundamentalmente mediatizadas por um conjunto de instituições entre-tanto formadas, o que significa que são relações bilaterais num enquadramento multilateral. A mais importante delas é, sem dúvida, a NATO. Por ela passa todo o enquadramento estratégico, militar e mesmo económico da relação com os EUA neste período, pelo que há que lhe dar um lugar de grande destaque.

É normal pensar na NATO como uma instituição quase só vocacionada para a defesa, quando, na realidade, uma das principais vertentes da acção da organização é a política. A afirmação é especialmente verdadeira no período de formação e consolidação, quando a NATO teve como principal função inserir a Europa do Atlântico no sistema ocidental. É necessário recordar que, segundo as análises do National Security Council dos EUA¹, a rivalidade com a URSS era encarada como de longo prazo, revestindo aspectos diferentes do normal. Era já afirmado em 1947 que a rivalidade então esboçada seria provavelmente decidida em última instância pelo colapso interno de um dos sistemas (embora houvesse outras possibilidades). Segundo estas análises, só havia quatro centros no planeta que se podiam transformar na base económica e industrial de ambições globais (os EUA, a URSS, a Europa Ocidental/Central e o Japão), pelo que ganharia o lado que conseguisse o apoio de três desses quatro centros – como os EUA na altura ocupavam o Japão, o único centro que levantava dúvidas era a Europa Ocidental e Central, parcialmente

¹ O NSC foi desde que se formou a principal instância onde se definia a grande estratégia americana. Segundo as suas análises na altura da formação da NATO, o sistema ocidental podia estar optimista na vitória de longo prazo na “guerra fria” desde que dominasse 3 das 4 zonas industriais do planeta. As 4 zonas eram os EUA, a Europa Ocidental, a URSS e o Japão. Os EUA ocupavam militarmente o Japão nesta altura, pelo que a única zona em relação à qual se podiam levantar dúvidas era a Europa Ocidental, onde em muitos países se faziam sentir as vozes dos partidários da formação de uma “zona neutra” no continente, uma espécie de “terceira força” entre os dois grandes. Os EUA combateram estas teorias principalmente com o plano Marshall e a NATO, que permitiram nomeadamente a formação da Alemanha Ocidental, o rearmamento e o “milagre económico” europeu.

ocupada pelos exércitos soviéticos (Berlim, Praga, Viena). O velho continente tinha deixado de ser o centro do sistema, mas era o centro das rivalidades do sistema, que simbolizava com a sua divisão praticamente a meio.

No caso de Portugal, o significado político da NATO é especialmente evidente. Em termos gerais e antecipando o desenvolvimento que será apresentado, a importância da NATO para o país pode-se resumir nos seguintes pontos:

1. A NATO integrou Portugal no sistema Ocidental Atlântico, acabando com as veleidades de constituir uma “terceira força”, formada pelos regimes peninsulares e pela sua área de influência na África e América Latina.
2. Permitiu criar uma alternativa parcial às funções seculares da Aliança Inglesa, numa altura em que esta tinha perdido a sua eficácia.
3. Foi a grande via de aproximação política e estratégica com os EUA e confirmou nas novas condições do pós-guerra Portugal como o principal interlocutor ibérico junto dos poderes que dominavam o Atlântico.
4. Trouxe para o país as principais técnicas, métodos e formas organizativas das sociedades pós-industriais, num processo essencialmente financiado por elas, que começa pelas Forças Armadas para se alargar em seguida a todas as esferas da sociedade.
5. Permitiu a modernização das Forças Armadas Nacionais e da estrutura da defesa, que passou a ser semelhante à das democracias ocidentais, embora com fortes traços de originalidade.
6. Alterou a política de defesa e a política militar nacional em 1949/59.
7. A NATO, finalmente, favoreceu a transição de Portugal para um regime de democracia pluralista de tipo ocidental num

duplo sentido: contribuiu decisivamente para criar umas Forças Armadas modernas, que foram o principal veículo dessa transição e apoiou os passos fundamentais no período de 1974/76.

A mera enumeração destes pontos é suficiente para compreender que a NATO em 1949-1976 teve para Portugal uma função sobretudo política, tanto em termos internos como da inserção do país no sistema internacional, embora tenha simultaneamente sido um instrumento vital para moldar a política de defesa.

A NATO é igualmente um dos mais importantes veículos para o relacionamento bilateral com os EUA. Nesse sentido, nenhum estudo sobre o assunto estará minimamente completo sem mencionar os grandes traços do relacionamento entre os dois países e, muito em particular, sem referir a situação dos Açores. Estes são o mais importante contributo de Portugal para a defesa comum da bacia do Atlântico, através de um conjunto de bases mantidas em tempo de paz num esforço conjunto e colocadas à disposição da NATO em tempo de guerra.

A visão sobre as relações atlânticas anterior à formação da NATO

Os responsáveis do Estado Novo assistem ao fim da 2.ª Guerra Mundial sobretudo com receio e preocupação. Vai começar uma nova fase do regime, onde este deixa de acompanhar as grandes tendências da evolução do mundo ocidental e adopta uma atitude geral defensiva e saudosista, aguardando sempre em vão que, em vez de ser ele a alinhar o passo pela evolução geral, seja o Ocidente que “reconheça os erros” e arrepie caminho.

É, por exemplo, com receio que se assiste à divisão da Europa entre dois tipos de regime que tinham sido condenados e considerados ultrapassados nos anos trinta: as democracias ocidentais e os regimes comunistas. É igualmente com receio que se assiste ao avanço dos EUA para Este, ocupando posições que pertenciam aos tradicionais poderes europeus e instalando-se mesmo no Norte de África, às portas da Península. É com receio que se vê o despertar dos movimentos de autonomia, com a primeira vaga das independências a fazer-se sentir no Extremo Oriente logo desde 1946, para alastrar a curto prazo ao Médio Oriente e Norte de África. É com receio que se vêem os exércitos russos instalarem-se no coração da Europa (em Berlim, Viena e Praga), pondo fim à Europa Central como entidade geoestratégica e ao poder alemão, esse “secular defensor contra as hordas eslavas”, como Salazar o classificava. É com receio que se assiste às bem sucedidas pressões e iniciativas americanas de forçar um sistema económico internacional que se baseia no dólar e num mercado mais aberto e livre do que nos anos trinta, colocando em causa os laços económicos tradicionais dos poderes europeus com os seus Impérios.

O principal responsável do Estado Novo muito cedo compreende algumas das características do novo sistema em edificação. Antes mesmo do fim da 2.ª Guerra, Salazar afirma já que “o centro da política mundial se vai deslocar para o Atlântico” e critica os Aliados por quererem a rendição incondicional da Alemanha pois, segundo diz, isso vai destruir a própria capacidade do Estado alemão de manter um papel significativo na Europa futura, o que só beneficia a URSS². Ao mesmo tempo, porém, os responsáveis portugueses alimentam até muito tarde algumas ilusões. Pensam, por exemplo, que o sistema eurocentrico ainda não terminou e que o mundo do pós-guerra tem realmente “três grandes”, como era então normal dizer-se. Acreditam, em resumo, que o poder da Inglaterra se vai man-

² Salazar, numa conversa com Lord Cranbourne (chefe da oposição na Câmara dos Lords) a 29 de Março de 1946, afirmava: “Pena foi [...] que a luta contra a Alemanha tivesse sido conduzida com o declarado propósito de impor a democracia em toda a parte. Melhor teria sido proclamar como objectivos da vitória a consagração dos princípios da ordem, do trabalho e das garantias que são devidas ao homem civilizado”. ANTT AOS/CO/NE-7A.

ter num nível elevado e, como ela defende a continuidade dos laços tradicionais com outros continentes, é à sua volta que a Europa se tem de refazer e reconstruir.

A nova Europa do pós-guerra é encarada com mal disfarçada condenação e claro receio. Metade é formada por regimes comunistas ou em vias de o serem sob pressão do exército soviético. Na outra metade, os partidos comunistas têm muito força, como acontece na França e na Itália, e faz-se sentir na opinião pública um movimento de integração europeia que o regime português claramente condena e considera contrário aos interesses nacionais³.

Segundo a visão dos responsáveis nacionais, a Europa deve ligar-se à Inglaterra como o “terceiro grande” e procurar a reconstrução com base nos valores tradicionais, virada para África, sem a qual não pode subsistir de forma minimamente autónoma⁴. A falta de vontade dos principais países ocidentais de seguirem esta orientação, é atribuída à influência nefasta das correntes políticas do pós-guerra, que minam a sua vontade de lutar e desfazem os valores tradicionais. Nesta visão, a Península era um “baluarte do futuro”, uma das poucas zonas sãs no meio da grande confusão, que devia resistir às pressões para a mudança, pois era ela que estava no caminho certo e não o resto do mundo ocidental⁵.

Esta análise explica as duas grandes prioridades da política externa e de defesa portuguesa no imediato pós-guerra: em primeiro lugar, a aproximação ao regime de Franco e a sua defesa perante os ataques que partem da Europa Ocidental e da ONU; em segundo lugar, a aproximação à Inglaterra. Havia a consciência nomeadamente que o futuro do regime estava intimamente ligado à manutenção do Franquismo e que no mundo do pós-guerra nenhuma das ditaduras ibéricas conseguiria sobreviver isolada.

A aproximação à Espanha concretiza-se rápida e facilmente. Passa nomeadamente pela reafirmação do Pacto Ibérico e pelos

³ Portugal é o único país da Europa Ocidental que não só não participa a nível governamental nas várias reuniões e congressos do pós-guerra que lançam o movimento de integração europeia, como não envia nenhuma personalidade importante para eles. A Espanha de Franco, por exemplo, conta com destacados europeístas na oposição, como Salvador de Madariaga. Não há uma personalidade equivalente em Portugal.

⁴ Salazar dizia: “A África é o complemento da Europa, imprescindível à sua defesa, suporte necessário da sua economia”. Discurso na sede da União Nacional, a 23 de Maio de 1959. Publicação em folheto, Lisboa, 1959.

⁵ Na já referida conversa com Lord Cranbourne, Salazar defende que era necessário manter a Península intacta e forte, pois ela era “o último bastião dos princípios primordiais da civilização europeia”.

⁶ A maior parte dos dados e documentos citados nesta parte do texto são um resumo do livro *Portugal e a NATO*, António José Telo, Lisboa, Cosmos, 1996.

acordos de defesa assinados no imediato pós-guerra⁶. São acordos multifacetados, que prevêem três níveis de colaboração, cada um com instrumentos e métodos próprios. O primeiro nível respondia ao cenário de uma nova guerra na Europa a curto prazo, coisa que tanto Lisboa como Madrid consideravam que tinha um elevado grau de probabilidade. Nesse caso, a expectativa dos Estados Maiores Ibéricos era que as forças russas chegassem aos Pirinéus em cerca de 3 meses, pois não seria a dezena de divisões existentes na Europa Ocidental, com a retaguarda politicamente minada, que lhes resistiria. Nos planos então elaborados chegou-se à conclusão que a única barreira que se poderia eventualmente defender seria os Pirinéus, pois não era crível que, uma vez estes passados, se conseguiriam deter os tanques russos no Ebro e ainda menos na fronteira portuguesa. Os planos conjuntos de defesa dos Pirinéus previam o envio de uma força expedicionária portuguesa, responsável pela zona Oeste, na região do País Basco. O segundo nível de colaboração militar dos regimes ibéricos era a resposta e um eventual golpe interno, que poderia envolver uma parte das Forças Armadas. Estava previsto que, assim que fosse recebido o pedido de ajuda de um dos Governos, o outro deslocaria e poria à sua disposição forças próprias. Finalmente o terceiro nível de colaboração dizia respeito à troca de informações das polícias políticas para contenção das respectivas oposições.

Portugal acrescenta a este esquema geral a ideia de que seria sempre necessário defender as linhas do campo entrincheirado de Lisboa, tal como traçadas nos planos com a Inglaterra durante a guerra. Elas eram o último baluarte caso a barreira dos Pirinéus não resistisse. Estes planos levaram à aprovação no pós-guerra de um muito ambicioso programa de rearmamento, que confirmava e continuava o de 1935. A tônica era colocada no Exército, que, com o material recebido dos Aliados depois da cedência da base das Lajes, podia já dispor do equi-

valente a 5 divisões de infantaria e 1 batalhão motorizado em caso de mobilização. É uma força muito substancial para o normal em Portugal, mas insuficiente para os planos existentes. O Ministro da Guerra Santos Costa faz aprovar um imenso plano que prevê a formação do equivalente a 10 divisões de infantaria e 1 mecanizada em caso de mobilização, com outras 5 divisões pior equipadas para funções de defesa territorial. Um incrível total de 16 divisões, ou seja, a maior força que o país já alguma vez tinha pensado formar ao longo dos 8 séculos de existência.

O plano aprovado tem simultaneamente a função de assegurar a aproximação à Inglaterra, pois considera-se que a secular aliança ainda é a melhor garantia para o Império. A 21 de Janeiro de 1947 os responsáveis portugueses apresentam uma ambiciosa proposta a Londres, que, a ser concretizada, correspondia a um pacto de defesa mútuo. Lisboa começa por recordar os planos de defesa de Portugal continental elaborados durante a guerra e afirma que deseja a sua actualização e manutenção na nova fase. Segundo a análise feita, seria necessária uma força de 16 divisões para a defesa de Portugal. Como Portugal pode armar de momento o equivalente a 5 divisões de infantaria e 10 batalhões de caçadores em caso de mobilização, pede-se que a Inglaterra forneça o equipamento para as outras. É apresentada uma imensa lista de tudo o necessário, desde a artilharia aos blindados e veículos⁷. Marcelo Matias esclarece em conversa com o Embaixador Britânico que o objectivo central da proposta é criar um acordo de defesa permanente entre Portugal e a Inglaterra que permita a inserção do país na defesa do Ocidente⁸.

O governo trabalhista britânico recebe com grande surpresa este inesperado pedido. Nesta altura, o Governo de Sua Majestade está empenhado em promover em termos da defesa o Pacto de Bruxelas e não esconde que o seu verdadeiro objectivo é alar-

⁷ O pedido incluía 450 morteiros, 240 canhões anti-tanque, 48 obuses de 25 libras, 60 canhões de 114 mm, 96 obuses de 140 mm, 24 canhões de 150 mm, equipamento de engenharia, comunicações, tanques, transportes, carros blindados, apoio técnico e formação. PRO FO 371 67889 136553.

⁸ Relato da conversa de O' Malley datado de 4 de Fevereiro de 1947. PRO FO 371 67864 21431.

gar este aos EUA. A última coisa que deseja é ficar amarrado a um plano de defesa permanente de Portugal continental, que a Inglaterra sempre evitou nos seis séculos da Aliança. Ao mesmo tempo, porém, Londres pretende incentivar a vontade portuguesa de se defender e precisa de encontrar uma resposta que torne a recusa tão suave quanto possível, de modo a não prejudicar as relações com Lisboa e a posição nos Açores. Assim, a Inglaterra limita-se a responder que tentará fornecer o armamento possível, mas não tem disponível o mais importante e numeroso, pelo que sugere uma diligência junto dos EUA, o único outro fornecedor alternativo⁹. Nada é dito em relação à hipótese de elaborar um plano de defesa permanente de Portugal continental, silêncio que os responsáveis nacionais entendem correctamente como uma recusa.

⁹ A recomendação no sentido de se seguir esta política partiu dos COS (o Estado Maior Conjunto inglês), num documento dirigido ao Foreign Office a 12 de Abril de 1947. PRO FO 371 67864 23595/G

Os Açores e as relações com os EUA

A resposta inglesa era uma crítica dupla ao irrealismo da posição nacional, pois não só se recusava o “plano de defesa” como se recordava da forma mais suave possível que só os EUA podiam oferecer um apoio crível nessa área. Washington mostrava-se muito interessado em estreitar os laços com Portugal em termos militares, devido essencialmente aos seus interesses de longo prazo nos Açores. As ilhas portuguesas tinham sido classificadas pelo Estado Maior Conjunto americano logo em 1944 como uma das 6 únicas bases “vitais” a manter no pós-guerra, o que levou os EUA a fazerem importantes cedências para conseguirem o direito de construir um imenso aeroporto em Santa Maria. Depois da guerra, os ingleses aceitam retirar imediatamente dos Açores, mas os EUA pedem bases permanentes nas ilhas, estando dispostos a generosas contrapartidas em termos militares e económicos para o conseguir.

Os pedidos americanos são encarados com fortes reservas pelos responsáveis portugueses, pois não se confia nas suas intenções em relação à manutenção do poder europeu, em relação ao livre comércio, em relação ao liberalismo que pareciam querer impor de forma universal e, sobretudo, em relação às intenções de médio prazo quanto aos impérios tradicionais europeus, ponto em que os portugueses são muito sensíveis. Portugal aceita no máximo ceder aos EUA direitos de uso da base das Lajes e outras facilidades por períodos curtos¹⁰. É uma solução de compromisso enquanto se preparam os acordos com a Espanha e a proposta de defesa apresentada à Inglaterra em Janeiro de 1947.

Com a recusa inglesa de aceitar o plano de defesa conjunto, a posição de Portugal muda. Percebe-se então com grande atraso que a ideia de que a Inglaterra era um dos “três grandes” não correspondia à realidade e tenta-se uma aproximação aos EUA, pois, como Londres tinha indicado, eles eram a única alternativa possível. Lisboa dá então a entender que poderiam ser cedidas bases nos Açores (nunca se esclarece se eram permanentes ou temporárias), mas pretendia-se como alternativa obter dos EUA duas garantias que tinham sido ao longo dos séculos a trave mestra da Aliança Inglesa: a garantia da defesa de Portugal Continental contra um ataque externo e da defesa do Império. É um pedido que reflecte o pouco conhecimento dos EUA por parte dos responsáveis nacionais. O Governo americano estava constitucionalmente proibido de assinar qualquer pacto de defesa permanente fora do continente (a NATO seria a primeira excepção, em 1949) e nunca poderia aceitar um compromisso de defesa activa de um Império europeu¹¹. Washington, porém, dá uma tal importância aos Açores que não apresenta uma negativa directa e faz as cedências máximas possíveis, chegando a pontos de propor uma formulação ambígua, de onde se podia concluir que qualquer ataque a Portugal provocaria uma resposta dos EUA, mas

¹⁰ O acordo para uso de facilidades nos Açores pelos EUA devia acabar a 2 de Março de 1946. Uma primeira concessão é o seu alargamento por três meses, até 2 de Junho de 1946. Antes do seu fim é assinado um outro prolongamento por mais 18 meses (até 2 de Dezembro de 1947). Ver *Os Açores e o Controlo do Atlântico*, António José Telo, Asa, Lisboa, 1991.

¹¹ Logo a 16 de Maio de 1946 os EUA esclarecem num documento oficial entregue em Lisboa pelo Embaixador Baruch que não podem garantir a defesa do Império português contra agressões externas. *Foreign Relations of the United States*, Vol. 1946, Europa do Oeste, Washington, pp. 978-980.

¹² Em começos de 1948 é assinado um novo acordo com efeitos retroactivos com os EUA, onde se prevê a continuação das facilidades nos Açores até 2 de Dezembro de 1950, prolongável por mais dois anos. O acordo pode ser denunciado por qualquer das partes com um pré-aviso curto, sendo evidente a preocupação nacional em sublinhar o seu carácter provisório.

¹³ Salazar numa conversa com o Embaixador da Espanha a 17 de Março de 1948 esclarece que não vê possibilidade de chegar a um acordo com os EUA, pois “os compromissos que pode legalmente tomar o Governo Americano não têm consistência ou valor compensador dos sacrifícios da nossa parte”. Acrescenta, ao mesmo tempo, que se reconhece que a Aliança Inglesa deixou de ser “um instrumento ou garantia suficiente dos nossos interesses no mundo” e que qualquer apoio suplementar só pode vir dos EUA. É uma excelente confissão do impasse da grande estratégia portuguesa antes da formação da NATO. ANTT AOS/CO/NE-7.

sem um compromisso formal permanente. Lisboa não fica satisfeita com esta formulação, mas ela é suficiente para prolongar os direitos de uso dos Açores depois de 1948¹².

É esta a situação quando se cria a NATO. Portugal definiu uma política militar virada para a defesa do regime, da Península e do Império, mas encontrou incontornáveis obstáculos para a concretizar, pois tanto a Inglaterra como os EUA não aceitam dar o apoio necessário em termos materiais e políticos. Os EUA têm um papel periférico e acessório nesta visão portuguesa. As relações com Washington estão num impasse antes da formação da NATO para o qual não se vê saída¹³. Portugal, em resumo, apercebeu-se depois de 1947 que a Aliança Inglesa já não cumpre as funções tradicionais, mas não é capaz de encontrar uma alternativa válida dentro do seu quadro estratégico e político. A resposta a este impasse será dada pela NATO.

A adesão de Portugal

A formação da NATO passa por três etapas. A primeira, são os contactos dos EUA com os países do Pacto de Bruxelas no sentido de estudar planos para a defesa da Europa. Como seria de esperar, este estudo chega à conclusão que a defesa da Europa não é possível com as diminutas forças dos países europeus.

A segunda etapa que conduz à NATO são os contactos entre a Inglaterra e os EUA para a defesa da bacia do Atlântico, rapidamente alargados ao Canadá. Mais tarde, os países do Pacto de Bruxelas somam-se a este entendimento a três. É nesta altura que se decidem as principais características da futura NATO, em termos dos seus objectivos, empenhamento e tipo de organização, o que significa que os estados contactados posteriormente já pouca ou nenhuma influência tiveram no resultado final – nada de importante se mudou.

A terceira etapa é o alargamento dos contactos no sentido de cobrir zonas periféricas, mas importantes em termos estratégicos e de comunicações. É o caso dos países nórdicos, da Islândia, da Itália e de Portugal. O convite a Portugal deveu-se principalmente às posições das ilhas atlânticas, essenciais nas pontes aéreas para o Sul da Europa e nos planos nucleares americanos. São os EUA que tomam a iniciativa de propor o convite a Portugal, apoiados pela Inglaterra. Países como a França e a Holanda levantam algumas reservas, o que é compreensível se tivermos em conta que país foi o único fundador da NATO que não era uma democracia pluralista de tipo ocidental. Os EUA compreendem o argumento, mas referem que a NATO se caracteriza sobretudo pelo seu carácter de defesa contra a ameaça comunista, campo em que ninguém teria dúvidas que Portugal se incluía. O argumento é bem revelador sobre a importância que os EUA davam aos Açores.

Washington e Londres gostariam também de alargar o convite à Espanha, mas sabem que tal é impossível por três motivos muito fortes. Por um lado, as opiniões públicas das democracias ocidentais ainda tinham uma imagem muito negativa do regime de Franco, que consideravam um produto do fascismo dos anos trinta, ao contrário do que acontecia com Portugal. Por outro, o grande incentivo para a adesão dos países europeus à NATO era a perspectiva da ajuda militar americana e havia interesse em reduzir o número de parceiros com quem a dividir. Finalmente, nenhum país da Europa ocidental continental aceitaria convidar a Espanha, pelo simples motivo que tal abria a hipótese de se pensar em defender a Europa nos Pirinéus, quando o compromisso de base da NATO era que os EUA aceitavam defender a Europa na Alemanha e no Reno. Para o Benelux, a França ou a Itália, a mera possibilidade de defender os Pirinéus significava que os seus territórios seriam sacrificados ao primeiro impacto da ofensiva russa e a maneira

de afastar esta possibilidade dos planos oficiais era recusar a adesão espanhola. Os EUA e a Inglaterra sabiam isto e sabiam que não aceitar estas reservas europeias implicava destruir o acordo de cavalheiros efectivo mas não escrito que era a base da NATO. O compromisso máximo até onde os vários parceiros estavam dispostos a ir, era o de convidar Portugal, mas não a Espanha.

A sondagem para conhecer a sensibilidade de Lisboa sobre o pacto de defesa em preparação é feita pela Inglaterra no fim do verão de 1948. Foram os EUA que insistiram com Londres para que tomasse a iniciativa, dentro da ideia que uma diligência de Londres seria melhor recebida, o que correspondia à realidade. A iniciativa é recebida com certa surpresa e levanta reservas e dúvidas, que partem sobretudo de Oliveira Salazar e do Ministro dos Negócios Estrangeiros Caeiro da Matta. O Presidente do Conselho dá a entender ao seu círculo mais próximo, sem nunca o dizer expressamente que há três receios por detrás das reservas:

- a) que a NATO possa ser uma forma disfarçada dos EUA obterem bases permanentes nos Açores;
- b) que vá prejudicar a relação com a Espanha;
- c) que se possa transformar de futuro num pacto que, para além de anti-comunista, seja igualmente anti-Alemão.

Os EUA e a Inglaterra respondem a estes receios começando por esclarecer que os compromissos de base da NATO já foram discutidos e estão assentes, pelo que nenhum ponto importante pode ser alterado. A opção portuguesa é meramente a de aderir ou ficar de fora. De qualquer modo, os EUA esclarecem que os aliados europeus não deixam convidar a Espanha, que qualquer país aderente mantém a liberdade para ceder ou não bases no seu território e que não se coloca sequer a questão da NATO

ser anti-alemã. Portugal levanta ainda o problema do prazo de duração do tratado, que considera muito longo, mas mais uma vez Washington esclarece que são os aliados europeus em peso que pretendem um prazo maior.

Internamente destacam-se três nomes na defesa da adesão à NATO: António Leite de Faria, Pedro Teotónio Pereira e Santos Costa. O Embaixador António Leite de Faria é então Secretário Geral interino do Ministério e é o primeiro diplomata a defender em documentos internos a adesão.

António de Faria recebe a responsabilidade das delicadas discussões com a Espanha. Madrid faz todas as pressões possíveis para que Portugal não adira à NATO. Afirmar por exemplo, que a adesão de Portugal será um risco para a Espanha e, como os dois países tem obrigações de defesa mútua resultantes do Pacto Ibérico, a Península como um todo acabaria por ser envolvida numa guerra sem colher qualquer benefício. Afirmar igualmente que a NATO ia contra o espírito e a letra do Pacto Ibérico. António de Faria contraria habilmente estes argumentos, que transforma nos seus contrários: os compromissos do Pacto Ibérico continuavam válidos depois da adesão e Portugal teria maior capacidade para os cumprir, com benefício mútuo; o risco de envolvimento da Espanha numa guerra europeia existia sempre, com ou sem a adesão de Portugal à NATO e desafiava a imaginação pensar que a Espanha se poderia manter neutra com os tanques soviéticos nas suas fronteiras; se Portugal estivesse dentro, iria criar um elo de ligação entre os planos ibéricos e os da NATO e defenderia a necessidade de incluir a Espanha na organização¹⁴. Madrid, embora não tenha ficado convencida com os argumentos de António de Faria, acaba por ceder quando percebe que a decisão será favorável à adesão.

Pedro Teotónio Pereira, embaixador de Portugal em Washington, é um dos mais hábeis diplomatas portugueses, com uma ligação directa a Salazar, a pontos de se poder considerar

¹⁴ Sobre o processo de negociações com a Espanha ver nomeadamente ANTT AOS/CO/NE-7 e AMNE Processo 70 Pasta 150.

um dos poucos homens em quem o Presidente do Conselho confia. Será um defensor da adesão desde o primeiro momento e, perante as várias reservas e objecções portuguesas, recorda que já é demasiado tarde para mudar qualquer coisa de importante, pois as decisões de fundo foram tomadas. Se o país ficar de fora, acrescenta, perde-se uma oportunidade única de integração plena no sistema ocidental e fica-se condenado à marginalidade, sem acesso ao multifacetado apoio dos membros da NATO¹⁵.

Santos Costa é o Ministro da Guerra, considerado nesta altura um dos mais influentes responsáveis do regime e a cabeça da ala mais conservadora. É um defensor da adesão à NATO, essencialmente porque vê nela a forma de conseguir finalmente concretizar os planos de rearmamento aprovados. Por detrás dele, está o Exército em peso, sendo raras as vozes que levantam algumas reservas nas Forças Armadas. A Marinha apoia igualmente a adesão através do Ministro Américo Tomás e recorda que mantém já vários programas de colaboração militar com a Inglaterra e os EUA. Finalmente, a chamada “ala liberal” do regime é igualmente favorável à adesão, muito em especial os seus representantes a nível da administração económica e financeira do Estado, porque vêem nela uma forma de aprofundar a ligação aos EUA e incentivar um certo tipo de evolução interna do regime.

São estas influências conjugadas e a força dos seus argumentos que acabam por vencer as reservas iniciais de Salazar e outras responsáveis¹⁶. O Presidente do Conselho, aliás, tem uma frase muito reveladora do seu pensamento quanto apresenta a decisão de aderir à NATO ao país. Afirma então: “Pareceu difícil em tais circunstâncias estarmos ausentes”. Era a expressão das suas reservas e receios de fundo, em que a NATO não era considerada propriamente um bem, mas sim o menor dos males.

¹⁵ Ver nomeadamente os telegramas da Embaixada de Portugal em Washington de 14 de Março de 1949 e os dirigidos do MNE à Embaixada em Washington de 11 e 17 de Março de 1949. AMNE Processo 70 Pasta 150.

¹⁶ A adesão à NATO é objecto de uma acesa discussão no Governo, ao longo de três reuniões do Conselho de Ministros entre 19 e 23 de Março de 1949. Segundo a descrição de Franco Nogueira (*Salazar*, vol. IV, Coimbra, 1980, pp. 142-144) só dois ministros se pronunciam formalmente contra (Cavaleiro Ferreira e José Frederico Ulrich), mas muitos outros levantam reservas parciais de vários tipos.

A inserção inicial na NATO

A adesão à NATO origina de imediato o aparecimento de críticas públicas à política militar nacional, que precisam de surgir disfarçadas para escapar à censura. É o caso do artigo publicado pelo general Raul Esteves no *Diário de Notícias* de 21 de Dezembro de 1949, onde se criticam as teses de que a Europa se devia defender nos Pirinéus, atribuídas a um obscuro coronel americano, embora correspondessem à política militar nacional, como as poucas pessoas bem informadas sabiam. Raul Esteves recorda nomeadamente que a defesa da linha dos Pirinéus vai contra o princípio da concentração de forças, representa o abandono de grande parte da Europa Ocidental e não é uma defesa eficaz da Península, pois a cadeia de montanhas pode ser contornada por operações anfíbias em ambos os flancos. O general acaba por propor que Portugal se integre sem ambiguidades na NATO, participe na defesa avançada da Europa e valorize as suas posições atlânticas. As teses de Raul Esteves não são condenadas oficialmente, mas a política portuguesa seria contrária a elas.

Portugal destaca-se na NATO pela originalidade das suas posições. É o único membro que defende e propõe inúmeras vezes a necessidade de convidar a Espanha¹⁷, o que é peremptoriamente recusado pelos países da Europa continental em peso. É igualmente o primeiro membro que defende a formação de um estado alemão nas zonas de ocupação ocidental e o seu rearmamento com integração na organização, o que suscita o aplauso dos EUA e a condenação inicial da França e do Benelux. Finalmente, o país é original em termos da integração militar. Portugal deixa claro que tem compromissos de defesa prévios com a Espanha e que os pretende cumprir, pelo que evita a integração de forças nacionais em qualquer frente ou grupo da Europa continental, muito especialmente longe dos Pirinéus.

¹⁷ Um documento interno do State Department dos EUA, datado de 20 de Outubro de 1950, destaca que Portugal dá prioridade aos planos de defesa da Península combinados anteriormente com a Espanha e que está isolado no seio da NATO, não encontrando apoio para as suas teses em mais nenhum membro da organização. *Foreign Relations of the United States*, vol. 1950 III, Washington, pp. 1540-1547.

Só aceita participar no grupo de defesa do Atlântico Norte, recusando todos os outros convites e, dentro deste, defende desde o primeiro momento a formação de uma zona autónoma que inclua o Atlântico português (nomeadamente os Açores) e a Península, onde só devem participar Portugal, a Inglaterra e os EUA, com exclusão dos demais membros da NATO.

Esta tática nacional é uma forma de tentar levar a NATO a preparar planos independentes de defesa da Península, onde a Espanha se teria de integrar necessariamente. A França e os demais países da Europa Ocidental entendem obviamente esta intenção e exercem pressão junto dos EUA para contrariar o projecto português. Segundo os países europeus, a razão de existir da NATO era a defesa da Europa no Reno ou na Alemanha. Os EUA aceitam oficialmente o conceito, pois ele é a base do compromisso essencial, pelo que resistem às pressões portuguesas e adiam uma decisão em termos das áreas da defesa do atlântico. É a aplicação concreta da tática americana de avançar com passos lentos e seguros no caso da NATO, só indo para o patamar seguinte depois de consolidar a sua base. Washington sabe nomeadamente que a definição da área de defesa comum do Atlântico lhe vai levantar problemas com a Inglaterra, do mesmo modo que o Mediterrâneo vai causar alguns choques na definição de responsabilidades nacionais, pelo que a prioridade vai para a Europa Ocidental, onde o consenso é maior e a partir da qual se pode avançar naquele que é um dos objectivos a curto prazo dos EUA: a aceitação do rearmamento da Alemanha pelos restantes membros da NATO. A prioridade da organização vai para a formação do SACEUR¹⁸, enquanto o comando do Atlântico é deixado para depois. O primeiro comandante supremo do Atlântico (SACLANT) só é nomeado em Janeiro de 1952 e o quartel general só estará operacional em Norfolk passados vários meses. O Atlântico é inicialmente dividido meramente numa zona Este e outra Oeste.

¹⁸ Comando Supremo das Forças Aliadas na Europa. O seu primeiro comandante será o General Eisenhower, nomeado a 19 de Dezembro de 1950. O Comando Supremo Aliado na Europa fica operacional a partir de Abril de 1951, com a primeira sede perto de Paris.

É preciso ter em conta que na fase inicial da NATO os seus planos de defesa da Europa são sobretudo políticos e teóricos. Os EUA são os primeiros a saber que em caso de conflito o Reno é indefensável com as forças existentes no começo dos anos 50 e que estas seriam sacrificadas perante o ímpeto da ofensiva inicial russa. A presença de divisões americanas na Alemanha, porém, é politicamente essencial para dar credibilidade à NATO e reforçar o desejo europeu de resistir. As forças americanas na Europa eram uma espécie de reféns, sacrificadas em caso de guerra, mas que representavam a garantia dada aos europeus do empenhamento dos EUA.

Os verdadeiros planos de guerra não são os da NATO, mas sim os americanos e os únicos que os conheciam minimamente eram a Inglaterra e o Canadá. Neles se previa a retirada no continente europeu para o Canal da Mancha e a Inglaterra, ao mesmo tempo que se desencadeava a resposta à agressão através da ofensiva aérea nuclear e convencional, conduzida a partir da Inglaterra, do Norte de África, do Japão e do Médio Oriente. As superiores forças aeronavais castigavam os exércitos invasores que avançavam pela Europa a partir do flanco sul (Mediterrâneo) e norte (Mar do Norte). Os planos americanos do começo dos anos 50 previam que o primeiro ímpeto da ofensiva russa levaria os seus exércitos até ao Canal da Mancha e aos Pirinéus em 90 dias, coisa que obviamente não podiam dizer aos aliados europeus, com a excepção da Inglaterra. Um dos reflexos desta divisão real mas nunca mencionada, é que a VI esquadra americana no Mediterrâneo, embora teoricamente integrada no comando regional da NATO, se mantém independente, sob direcção de um almirante americano. A missão real da VI esquadra, nunca mencionada perante a NATO, é assegurar a concentração dos reforços no Norte de África (e não na Europa), enquanto se castiga com armas convencionais e nucleares o amplo flanco litoral de um avanço soviético nos Balcãs e no Médio Oriente.

Neste jogo complexo a NATO é uma pedra essencial, mas uma pedra sobretudo política, através da qual a Europa se integra e passa a ser um elemento vital no sistema Ocidental. Era por isso que os projectos portugueses tinham de ser recusados, fossem eles as propostas de adesão da Espanha, de formação imediata de uma zona que abrangesse o Atlântico Peninsular ou mesmo o rearmamento da Alemanha a curto prazo. Os EUA simpatizavam com todas estas propostas, mas sabem que elas iriam desfazer a organização caso fossem concretizadas de imediato. Um exemplo típico da aplicação desta política complexa é a posição americana perante a Espanha. Os EUA simultaneamente recusam qualquer ideia de integração da Espanha na NATO – como Portugal defende oficialmente – e fazem uma aproximação bilateral com Madrid, que leva nomeadamente à assinatura dos acordos de defesa de 1953¹⁹. Graças a estas os EUA instalam-se na Espanha e no Marrocos espanhol, chegando a pontos de colocar bases de bombardeiros nucleares no país vizinho, bem perto da sua capital. A posição espanhola neste campo é muito diferente da portuguesa: Lisboa recusa a ideia de bases permanentes em tempo de paz e não aceita qualquer contrapartida oficial directa pelo efectivo uso das Lajes; Madrid aceita todo o tipo de bases, mas pede em troca um preço imenso em termos de ajuda económica, financeira e militar. É com estes dólares e com esta tecnologia que a Espanha realiza no essencial o seu “milagre económico” nos anos cinquenta, passando de uma posição relativa inferior à da economia portuguesa para outra bastante à frente em pouco mais de uma década.

A formação da NATO marca o começo de uma nova fase nas relações entre Portugal e os EUA. O enquadramento multilateral dado pelo Tratado permite superar o impasse político a que se tinha chegado e obter contrapartidas efectivas pelo uso das bases nos Açores, que era já uma realidade. Portugal sabe que precisa de assinar um acordo de defesa com os EUA para ter

¹⁹ Ver a este respeito a obra de Ángel Vinãs, em particular o seu recente livro: *En las Garras del Águila*, Crítica, Barcelona, 2003.

acesso à substancial ajuda militar. As garantias de defesa da NATO, sem ser as que o país pediu, são um substituto que se considera suficiente nas circunstâncias, até porque a alternativa era ficar de fora da ajuda militar.

O novo relacionamento é materializado pelos acordos de defesa bilaterais (Portugal-EUA) assinados em 1951, com os respectivos protocolos secretos. Os acordos invocam expressamente o enquadramento político dado pela NATO e o seu espírito. Por eles os EUA obtêm mais do que tinham julgado possível: têm amplos direitos ao uso automático de bases (navais e aéreas) nos Açores em caso de guerra e enquanto esta durar e ao uso para operações da NATO em tempo de paz. Obtêm igualmente direitos provisórios ao estacionamento de forças próprias nos Açores em tempo de paz (até Setembro de 1956), teoricamente para prepararem as bases e as manterem operacionais enquanto Portugal não treina os técnicos nacionais necessários. Na prática, porém, tanto Portugal como os EUA sabem que se trata de uma mera justificação para manter como provisórios os direitos ao uso das bases em tempo de paz, aspecto em que Lisboa insiste devido às suas reservas políticas e dúvidas quanto ao posicionamento americano.

Os acordos de 1951 permitem o desenvolvimento dos Açores como uma importante base anti-submarina justamente na altura em que a URSS começa a construção da maior frota submarina oceânica que o mundo já conheceu. As ilhas são um pilar importante na rede de instalações passivas e activas colocadas no leito do Oceano (sistema de escuta e vigilância fixo e móvel) que permitem controlar o movimento de submarinos no Atlântico, completado pela acção dos esquadrões de aviões de patrulha das Lajes. O arquipélago é igualmente importante como ponto de apoio das pontes aéreas, numa altura em que se vulgariza o reabastecimento em voo, bem como o pilar de apoio à gigantesca frota de bombardeiros estratégicos americanos dos anos 50 (mais

de 1300 aparelhos na sua expressão máxima), que será o principal instrumento de dissuasão do Ocidente até meados dos anos 60. Finalmente, são desenvolvidas as suas funções de auxiliar às comunicações, numa altura em que ainda não há satélites, e de ponto de apoio à navegação. Em Portugal serão instaladas nomeadamente 3 estações LORAN, a principal rede de navegação da NATO até à vulgarização do uso dos satélites.

Um aspecto sensível e, como tal, não mencionado oficialmente é o de uso de armas nucleares a partir do território nacional. A política portuguesa neste campo, nunca expressa com todas as letras mas aplicada, parece ser a de não perguntar, para não ouvir a resposta. É preciso lembrar que na segunda metade dos anos cinquenta os arsenais nucleares se expandem e vulgarizam, passando das poucas dezenas de ogivas aos largos milhares, de todos os tamanhos e de potências que vão das escassas quilotoneladas até às grandes bombas H. Usam-se ogivas nucleares para tudo, desde cargas de profundidade a torpedos e mesmo a mísseis ar-ar, que chegam a ser distribuídos aos caças do NORAD para usar contra os eventuais bombardeiros soviéticos. Assim, não é para admirar que nos Açores se tenham colocado a partir do final dos anos cinquenta cargas de profundidade e torpedos com ogivas nucleares, considerados armas a usar desde o primeiros momento contra uma ofensiva submarina soviética no Atlântico, do mesmo modo que as ilhas serviam de importante ponto de reabastecimento para a frota de bombardeiros estratégicos do SAC.

Os compromissos

Um dos compromissos de base da NATO era a ajuda militar americana ao rearmamento europeu, sem o qual este não poderia avançar. O *Mutual Defense Assistance Act* é assinado ainda em

1949 e prevê uma substancial verba. É graças a ela que se aprovam planos de crescimento de forças convencionais extremamente ambiciosos. O objectivo é criar uma capacidade efectiva de defesa do velho continente logo em 1952, com o crescimento das forças convencionais para mais do triplo, o que era importante depois da explosão da primeira bomba atómica soviética em 1949. Todos os países europeus apresentam então alvos irrealistas de crescimento das forças convencionais próprias para beneficiar de uma maior fatia da ajuda americana, pelo que ninguém estranha muito quando o representante português defende que o País pretende formar 15 divisões em caso de mobilização. É talvez o número mais irrealista de todos os indicados pelos países da NATO, mas insere-se dentro de uma tendência geral em 1949.

Os EUA canalizam a primeira ajuda militar para Portugal ainda antes de assinados os acordos de 1951. Ela será coordenada pelo MAAG (*Military Assistance Advisory Group*) de Lisboa. Os responsáveis do MAAG cedo se apercebem do choque de concepções de defesa entre o conceito da NATO e o nacional. Apercebem-se igualmente que os portugueses falam na possibilidade de formar 15 divisões levando-o a sério, pelo simples motivo que não fazem ideia do que implica criar uma única divisão moderna em termos de técnicos e equipamento. A política do MAAG será simples e extremamente eficaz: nunca contrariar frontalmente os conceitos nacionais nem discutir abertamente as questões de fundo que lhe estão subjacentes, pelo simples motivo que estas são políticas e rapidamente se chegaria ao impasse. Em vez disso, o MAAG vai canalizar a ajuda militar para as unidades que considera mais importantes e defende que, independentemente do número final, o que é preciso é começar por uma e depois logo de verá como o processo se desenvolve. É esta a base da “revolução serena” que a NATO representa durante os anos 50. Revolução porque nada permanece

igual ao que era e serena porque se dá de forma gradual e sem convulsões, que resultariam da discussão dos princípios unilateralmente aplicados.

Um dos aspectos mais importantes da “revolução serena” é a formação de técnicos em todas as especialidades. Os portugueses, por exemplo, verificam ao fim de pouco tempo que uma única divisão moderna tem mais técnicos nas especialidades chave que os existentes no conjunto das Forças Armadas nacionais. Em qualquer dos ramos são dezenas de novas especialidades que se criam, algumas das quais completamente desconhecidas, como os radares, a informática (ainda por cartões perfurados) ou a moderna logística. Largas centenas de oficiais são enviados em poucos anos a frequentar cursos no estrangeiro e, quando voltam, animam e lançam cursos de formação, apoiados por equipas americanas em estadias de curta duração. Os institutos de formação das Forças Armadas são amplamente remodelados nos seus currículos e estruturas.

Os oficiais seleccionados para frequentar os cursos no estrangeiro são normalmente os mais novos e os melhores, pelo que o impacto da NATO é um movimento imparável que vem de baixo para cima e ajuda a promover rapidamente um amplo conjunto de oficiais, a que podemos chamar a “geração NATO”. Quando os oficiais que receberam formação no estrangeiro regressam ao país são seleccionados para dirigir os novos serviços e armas, pelo simples motivo que só eles conhecem as técnicas necessárias e, como a inovação é muito rápida e ampla, rapidamente alcançam posições de grande responsabilidade.

É preciso salientar que com as novas técnicas, como sempre acontece, chegam filosofias organizativas, de formação e motivação diferentes. Não se trata meramente de ter ou não, por exemplo, técnicos de radar, mas sim de mudar toda a estrutura da força conjunta e a sua organização. É notório que, num país onde os contactos regulares com o exterior eram poucos e limi-

tados à mais tradicional Inglaterra ou à Alemanha até 1943, a abertura provoca uma rápida mudança de mentalidade. Nos relatórios dos oficiais que participam nos exercícios comuns iniciais ou frequentam cursos no estrangeiro, é visível a sua surpresa. Alguns são verdadeiros estudos de antropologia cultural. Um exemplo é o relatório de Humberto Delgado²⁰ sobre as manobras do exército americano na Alemanha no começo dos anos 50: grande parte do documento serve para explicar a diferente noção de hierarquia e de disciplina dos americanos e para salientar que a capacidade de iniciativa existe a todos os níveis e é fomentada desde a formação de base, enquanto em Portugal o oficial cedo aprende que, se quer fazer carreira, tem de silenciar as opiniões próprias e parecer passivo, nunca tomando iniciativas, ou fazendo-o de forma tão disfarçada que ninguém dá por isso.

²⁰ No fundo Humberto Delgado, Biblioteca Nacional, Lisboa, sem cota.

Uma noção que rapidamente se perde nos militares portugueses é a ideia de que as democracias são necessariamente pouco eficazes, o que era um ponto central da propaganda do regime desde os tempos da 1.ª República. Verifica-se também que muito cedo começa a ser criticado o tipo de disciplina rígida aplicada nas Forças Armadas portuguesas, pois ela cortava as pernas à iniciativa e responsabilização em todos os escalões e promovia a passividade. Nas unidades criadas nos anos cinquenta com a ajuda militar americana os elementos a todos os níveis não só têm uma formação mais desenvolvida e complexa, mas sobretudo precisam de dar provas de um maior grau de iniciativa, pois os sistemas de armas modernos, as tácticas e estruturas organizativas onde se enquadram assim o exigem.

Os elementos mais destacados desta “geração NATO” começaram a chegar a postos de responsabilidade a partir de meados dos anos 50 e rapidamente formam um grupo próprio nas Forças Armadas, com contactos regulares entre si e com certas tendências políticas evidentes. Passam, por exemplo, a considerar

as democracias ocidentais não como um tipo de regime condenado e ultrapassado, mas como um modelo a alcançar, embora quase todos acrescentem que é um objectivo a alcançar de forma gradual e sem sobressaltos. Significa isto que se revelam crescentemente críticos em relação à rigidez política do regime e à lentidão da sua evolução. É um aspecto especialmente importante depois da crise de 1958, quando se dá o afastamento de Santos Costa e a geração NATO assume plenamente a direcção da política militar, com a nomeação do general Botelho Moniz como Ministro da Defesa. A rápida ascensão da geração NATO aos mais altos postos militares e políticos da organização da defesa foi o preço que o regime pagou para garantir a sua lealdade durante a crise de 1958, também ela provocada por um destacado elemento dessa mesma geração: o general Humberto Delgado. Há nessa altura um claro “acordo de cavalheiros” entre a geração NATO e o regime: perante uma crise que ameaçava a ordem interna e criava o perigo de uma revolução de rua com consequências imprevisíveis, cerra-se fileiras na defesa do existente, mas o preço a pagar é a rápida promoção dos oficiais inovadores a postos de responsabilidade e o incentivo para uma mudança controlada e de dentro que aproxime Portugal do modelo ocidental da NATO.

A nova estrutura da defesa

A inserção na NATO altera a organização da defesa em Portugal. Já anteriormente se tinham feito sentir críticas à falta de órgãos coordenadores da Defesa, tanto em termos políticos como militares, o que era algo promovido pelos principais responsáveis do regime como forma de afastar os militares do nível superior de decisão. A NATO apressa a reorganização que andava no ar, defendida especialmente por Santos Costa. Este pretendia a

imediate organização de um Ministério da Defesa e de um Estado-Maior Conjunto, com a absorção dos Ministérios da Guerra e da Marinha, a formação da Força Aérea como ramo independente e a criação de três Secretarias de Estado ao mesmo nível. Tanto o Exército como a Marinha resistem a esta proposta, pois ela iria cortar com a sua relativa autonomia em assuntos militares, sem lhes dar nada de substancial em troca.

A solução que acaba por se adoptar é o normal compromisso tanto ao gosto de Salazar, tendo em conta que as resistências são muito fortes, especialmente em termos da Armada. Cria-se não propriamente um Ministério da Defesa, mas sim um Ministro da Defesa²¹, a quem compete “coordenar os problemas da política militar da Nação e as altas questões relativas à defesa do país”. O órgão de trabalho e planeamento do Ministro da Defesa é o Secretariado-Geral da Defesa Nacional, dirigido por um Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA). Mantêm-se os Ministérios da Guerra (que passa a ser denominado Ministério do Exército) e da Marinha. A Força Aérea é formada em 1952, pela junção das aeronáuticas do Exército e da Marinha, com forte resistência desta última. Estará ligada a ela um Sub-Secretário da Aeronáutica. Finalmente, em termos de coordenação da política militar e de defesa criam-se dois órgãos: o Conselho Superior de Defesa Nacional, que deve discutir a grande estratégia nacional²² e o Conselho Superior Militar, como órgão de consulta do Ministro da Defesa.

²¹ DL 37909 de 1 de Agosto de 1950.

²² Funções definidas na Lei 2051, de 15 de Janeiro de 1952.

A NATO e o Exército

A visão inicial de Portugal quando entra na NATO é muito bem expressa pela directiva “*O esforço militar português*”, elaborado sob a direcção do Ministro da Defesa Santos Costa, em 1951. O esforço militar nacional é encarado numa perspectiva sobre-

tudo do contributo terrestre, pouco se falando na Força Aérea ou na Marinha, consideradas quase como elementos auxiliares. Afirma-se que Portugal pode mobilizar teoricamente 557022 homens, mas, como só tem 10262 sargentos e 8906 oficiais, “só” (sic) pode organizar e enquadrar cerca de 300000. Com eles, podem-se formar 10 divisões de infantaria e 1 blindada, a que haveria a acrescentar as unidades de defesa territorial e os reforços provenientes das colónias. É possível em 1951, segundo se garante, fornecer armas ligeiras e artilharia às 11 divisões operacionais em caso de mobilização, mas só há equipamento de engenharia para 5 e de transmissões para 3.

É com base neste raciocínio que Portugal afirma nas reuniões da NATO que, em caso de guerra, pode formar em 1952 uma divisão de campanha (que seria transportada para o Sul da França) e três divisões de menor capacidade (que seriam transportadas para os Pirinéus), para além das forças de defesa do território e ilhas. Em 1954, segundo se garante, seria possível com a ajuda militar prevista formar mais 4 divisões de campanha, que poderiam ser usadas no teatro de guerra europeu. É este o compromisso de defesa inicial de Portugal assumido na reunião do Comité da NATO realizada em Washington em 1950, onde se discutem os alvos do Plano de Médio Prazo da NATO (o plano que devia orientar o crescimento das Forças Armadas da organização até 1954): formar (até 1954) cinco divisões de campanha e três territoriais, destinadas estas aos Pirinéus, para além das forças de defesa do território continental e insular. Tal implicava a existência de dois tipos de divisão: a de campanha ou tipo americano (TA) e a territorial ou tipo português (TP).

O MAAG, como já referimos, não critica abertamente estes planos, mas limita-se a sugerir que se comece por tentar criar uma única divisão TA, que devia ser a escola da modernização do Exército. As críticas às concepções do Ministro da Defesa Santos

Costa partem do próprio Estado-Maior do Exército (EME), que não tarda a aperceber-se que a criação de uma única divisão TA é um trabalho para muitos anos, pois implica a formação prévia de milhares de técnicos e especialistas que não se podem improvisar, pelo que os alvos para 1954 são totalmente irrealistas. É esta a base de uma forte e acesa polémica entre o Ministro da Defesa Santos Costa e o Ministro do Exército Abranches Pinto, apoiado pelo EME. O tom da polémica vai-se azedando com o tempo, a pontos de os dois ministros cortarem as relações e o EME dizer que se recusa a manter um diálogo, mesmo escrito, com quem deturpa sistematicamente as afirmações. A situação é insustentável e Salazar é chamado a intervir. Abranches Pinto será afastado do poder por Santos Costa, que acumula as duas pastas até 1958. Como acontece normalmente nestes casos, Abranches Pinto é afastado, mas as suas ideias acabam por se impor e serão aplicadas passados uns anos pelo próprio Santos Costa.

Na cimeira da NATO de 1952, em Lisboa, são revistos para baixo os objectivos de crescimento do Plano de Médio Prazo da organização. Nessa altura, o compromisso nacional para o Exército é já meramente de, caso a guerra estale em 1952, colocar 1 divisão nos Pirinéus até D+60; caso a guerra estale em 1953, é garantida a formação de 2 divisões territoriais nos Pirinéus e 2 de campanha no sul da França em D+60; caso a guerra estale em 1954, o total em D+60 passa a ser de 2 divisões de campanha e 3 territoriais, isto sempre sem levar em conta as unidades de defesa do território do continente e ilhas. É uma redução substancial de 5 divisões de campanha para somente 2, mas mesmo este alvo se revela irrealista.

A partir de 1953 o treino da divisão de campanha portuguesa é concentrado em Santa Margarida, que se torna a escola do novo Exército. A “divisão NATO”, como passa a ser conhecida, é formada por unidades de todo o território, que recebem o melhor equipamento e os técnicos e especialistas recém-formados.

Em 1954, é já evidente para o próprio Santos Costa que Portugal, com um grande esforço nos próximos anos, só poderá formar uma divisão TA ou de campanha, pelo que passa a ser esse o compromisso assumido na NATO. O MAAG de Lisboa acompanha esta evolução interna à distância, sabendo que ela é inevitável a prazo e nunca pressionando para que se cumpram os alvos assumidos por Portugal, pois sabe melhor que ninguém que eles são irrealistas.

A reorganização do Exército de 1955 prevê que, em caso de guerra, se forme somente uma divisão de campanha (a 3.ª divisão²³) e 3 territoriais, que seriam colocadas nos Pirinéus (as 1.ª, 2.ª e 4.ª), para além de forças de defesa do continente e ilhas. A divisão TA portuguesa seria deslocada em caso de guerra para a zona de Bordéus, onde defenderia um importante nó logístico; caso a linha de defesa da Alemanha falhasse, estava previsto que o grosso das unidades sobreviventes da NATO se retirava para o Canal da Mancha, mas que a divisão portuguesa se retirava em direcção aos Pirinéus, onde se devia unir às 3 divisões territoriais nacionais que tinham sido colocadas na zona de San Sebastian, garantindo em conjunto a defesa do sector Oeste dessa cadeia de montanhas. Desse modo, as forças portuguesas ficariam unidas e podiam contribuir para a defesa da Península. Do ponto de vista dos EUA, era uma maneira hábil de se fazer a junção entre os “planos NATO” e os planos do Pacto Ibérico, sem provocar os protestos dos parceiros europeus.

²³ A divisão NATO recebia nesta altura a denominação de 3.ª divisão porque estava ligada sobretudo à 3.ª região militar.

A NATO e a Força Aérea

A NATO é especialmente importante para a Força Aérea. A sua formação em 1952 tem muito a ver com a reorganização desencadeada pela adesão e todo o período inicial de consolidação do novo ramo é marcado pela ajuda do MAAG.

Em 1951, a Força Aérea contava com 285 aparelhos, onde se destacavam 3 esquadrilhas de *Spitfires* (BA2, Ota) e 6 de *Hurricanes* (1 em Sintra, 3 em Tancos e 2 em Espinho). Era uma força que em termos técnicos e materiais estava ao nível equivalente ao começo da Segunda Guerra Mundial, sem electrónica, radar, ou jactos e que contava sobretudo com equipamento inglês. No novo esquema NATO a Força Aérea recebe essencialmente 2 funções: a defesa aérea do continente e ilhas e o apoio táctico às forças expedicionárias na Europa, a que se soma uma função acessória de patrulha marítima e luta anti-submarina²⁴. Os alvos iniciais para o crescimento da Força Aérea são também irrealistas, pois apontam para um total de 7 esquadras de caça a jacto, 3 grupos de alerta e detecção radar, 2 esquadras de luta anti-submarina e 4 esquadras de apoio táctico.

O MAAG aplica na Força Aérea a mesma receita que usou no Exército: começa por apoiar a formação das primeiras esquadras de jacto, deixando que sejam os portugueses a aperceberem-se dos muitos problemas técnicos e qualitativos que tal implica. Os alvos da cimeira NATO de 1952 são ainda muito elevados, mas menores que os anteriores: Portugal devia formar, até 1954, uma força de 4 esquadras de caça diurnas no continente, 2 esquadras de caça todo o tempo, 3 esquadras de cooperação com o Exército e 3 de cooperação com a Marinha, num total de 274 aviões de combate modernos, para além das unidades auxiliares de treino e transporte.

A realidade é muito mais modesta: até fins de 1952 cria-se uma única esquadra de caças a jacto com F-84G (a esquadra 20, na BA2), 2 esquadras de apoio táctico com F-47D, arranca-se com a aviação de apoio à Marinha com Harpoons e renova-se o equipamento das escolas de treino, com os T-6 e os T-33. O grande esforço é a formação, nomeadamente com a chegada da electrónica e a construção de grandes bases aéreas ligadas à NATO, como Cortegraga e o Montijo. Para compreender o que foi

²⁴ Esta função era acessória porque os planos NATO previam que, em caso de guerra, seriam colocados entre 8 a 12 esquadrões de aparelhos de patrulha marítima aliados nas bases portuguesas do continente e ilhas.

a importância da NATO para a Força Aérea, basta referir que em fins de 1952, quando não havia mais de 600 oficiais nesta arma, 215 técnicos e oficiais estavam a receber formação nos EUA.

A partir de 1953 são os portugueses que pedem uma redução dos alvos de crescimento da Força Aérea, tal como tinha acontecido com o Exército. Havia razões muito fortes para tal, da qual a principal era a falta de técnicos qualificados para as esquadras de aviões a jacto. A ajuda militar americana financiava a sua formação, mas a manutenção corria por conta de Portugal. Os portugueses constataam que os custos de manutenção das 2 esquadras de jactos que se formam até 1954 eram já uma parte substancial do orçamento da Força Aérea e, pelas suas contas, a criação das 6 esquadras de caças previstas implicaria um substancial aumento do orçamento, sobretudo quando os americanos deixam de financiar os sobressalentes.

Portugal acabará por formar 4 esquadras de jactos, apoiadas por uma rede de detecção radar, 2 esquadras de patrulha marítima e unidades de apoio, o que é muito inferior em termos numéricos aos alvos iniciais. Era em fins dos anos 50 uma força moderna, ao nível do normal na Europa de então e representava um imenso pulo qualitativo em relação à aeronáutica existente em 1950. Havia então ambiciosos projectos na forja, como sejam o de participar no projecto de um caça para renovação de todas as forças da NATO, de que seriam fabricados componentes em Portugal. As guerras de África matam este tipo de evolução e vão provocar um outro desenvolvimento da Força Aérea.

A NATO e a Armada

A Marinha é um caso diferente dos outros dois ramos, pois os alvos estabelecidos são realistas desde o primeiro momento e serão cumpridos no essencial. São os EUA que insistem no crescimento

quantitativo da Armada nacional, enquanto Santos Costa se mostra relutante em a aceitar. A preocupação da NATO é criar uma força naval adaptada à defesa dos portos e comboios costeiros. Tal implica ter uma organização eficaz de defesa dos portos com o esqueleto formado em tempo de paz, criar uma capacidade de guerra de minas e aumentar a escolta costeira e oceânica, tudo completado com os aparelhos de patrulha marítima e guerra anti-submarina, que eram da responsabilidade da Força Aérea. A NATO permite uma substancial modernização da Armada, com a inserção do país no esquema mais geral de protecção da navegação no Atlântico. Os programas da NATO para a Armada são cumpridos no essencial, com destaque para a criação de uma força de 16 draga minas modernos e de uma capacidade de escolta oceânica, com base em fragatas que usam as modernas técnicas de luta anti-submarina.

A modernização e evolução técnica que se dá nos anos 50 é notável e muito rápida. As novas tecnologias que entram no país pelas Forças Armadas dentro em breve se espalham pela sociedade civil, auxiliadas pelos militares formados que são desmobilizados no fim do período de serviço. Para dar uma ideia do que foi esta evolução, basta referir que a Espanha procurava na segunda metade dos anos 50 o apoio técnico dos militares portugueses e copiava, por exemplo, os sistemas de organização para a defesa dos portos ou para a protecção da população civil em caso de explosões nucleares.

Portugal e a ajuda militar americana

A evolução portuguesa nestes anos acompanha o sentido geral das mudanças que se dão na Europa, embora seja um caso extremo. Inicialmente, os planos da NATO apontavam para a criação de uma força de defesa convencional do continente

européu com pelo menos 50 divisões modernas até 1954, considerado o mínimo para deter a ofensiva soviética. A partir de 1952, estes planos são revistos para baixo, por razões muito bem explicadas pela análise americana: o estilo de vida ocidental não era compatível com um nível de gastos com a defesa semelhante ao da sociedade soviética, pelo que não se podia apontar para um grande aumento das forças convencionais, sob pena de alterar o equilíbrio de base das sociedades ocidentais. A solução era basear a dissuasão no arsenal nuclear disponível em grande número desde começo dos anos 50 e manter um nível de forças convencionais reduzido, capaz somente de resistir a um primeiro embate de uma ofensiva em larga escala ou útil para conflitos de menor intensidade. É a estratégia da “retaliação maciça”, adoptada pela NATO desde 1952 e que permite a redução dos alvos de crescimento das forças convencionais.

Portugal segue a evolução geral, ao apontar inicialmente para alvos de crescimento irrealistas, para depois os reduzir rapidamente a partir de 1952, até os estabilizar em 1956 num total que era cerca de 5 vezes inferior ao inicial (excepto no caso da Marinha). Neste processo, a NATO e a ajuda americana alteram em poucos anos (1949-1956) toda a política militar nacional. A concepção vigente inicialmente apontava para forças essencialmente terrestres, gigantescas no tamanho, antiquadas na qualidade, que tinham como principal missão a defesa estática dos Pirinéus e de Lisboa. A concepção que acaba por prevalecer em meados dos anos 50, é a de forças equilibradas, com uma forte componente aeronaval, pequenas mas modernas, que tem como principal missão a defesa do continente europeu e do espaço Atlântico português inseridas num amplo dispositivo aliado. A maior parte da ajuda militar americana, aliás, seria dirigida para as infra-estruturas, a Força Aérea e a Marinha. Era o reencontro da tradição atlântica do país, acompanhado por uma ampla mudança de mentalidade nas Forças Armadas.

As colónias pouco pesavam na concepção da política militar portuguesa nesta altura.

É de salientar que a ajuda militar americana a Portugal foi dada em níveis relativamente modestos se comparados com os casos de outros países da Europa. Em 1946/1948, quando a ajuda militar americana aos futuros membros da NATO se cifrou em 266 milhões de dólares, Portugal nada recebeu, o mesmo acontecendo no campo da ajuda económica. Em 1949-1952, Portugal recebeu uma ajuda militar de 10 milhões de dólares num total de 1222 milhões, ou seja, uns muito modestos 0,8%, sete vezes menos que a Dinamarca, ou 32 vezes menos que a Grécia, países de menores dimensões. Em 1953-1961, quando a ajuda militar americana ascende a 5650 milhões de dólares, Portugal recebe 228 milhões, o que é 4% do total, ou, visto em termos comparativos, é menos que os 307 milhões da Dinamarca, ou que os 407 milhões da Noruega²⁵.

²⁵ Luc Crollen, *Portugal, the US and NATO*, Leuven Press, s.d., pp. 91-93.

A tónica na defesa do Ultramar

A crise do Suez, em 1956, terá grandes repercussões em termos da evolução da NATO, da Europa e das relações bilaterais Portugal-EUA. Era a primeira vez que os EUA enfrentavam politicamente os seus dois principais aliados europeus (Inglaterra e França) e os obrigavam a recuar numa operação de grande envergadura directamente relacionada com a manutenção das posições estratégicas europeias no Norte de África e com a difusão dos movimentos de autonomia. Um dos seus efeitos imediatos do Suez é acabar com as veleidades dos poderes europeus de construírem uma estratégia autónoma a partir das vantagens resultantes dos antigos Impérios em vias de decomposição. A RFA entende muito bem esta situação, como Konrad Adenauer mostra num comentário que faz à crise do Suez: “a Europa (entenda-se,

²⁶ Conferência de Konrad Adenauer a 6 de Novembro de 1956. Reproduzida em Christian Pineau, *Suez-1956*, Paris, 1976, p. 191.

²⁷ A mudança é decidida pelo governo MacMillan, depois da crise do Suez, o que surpreende Portugal. A primeira colónia inglesa independente na aplicação desta política será o Gana, em 1957.

²⁸ O americano Bonbright cita nos telegramas para o State Department várias afirmações neste sentido feitas por Salazar em conversas privadas de que a Embaixada em Lisboa foi informada. Ver telegrama de 20 de Dezembro de 1956 onde se refere que Salazar acha que os EUA “abandonaram a Europa” e passaram a favorecer os inimigos da “civilização ocidental”. NA SD Decimal Files 753.00(W)/12-1956.

a CEE) será a nossa vingança”²⁶. A aproximação entre a RFA e a França é incentivada pela crise do Suez e servirá de base ao Tratado de Roma, assinado nesse mesmo ano. A França confirma a decisão de avançar com o programa nuclear independente e passa a manter as distâncias em relação à NATO, que encara como uma organização demasiado dominada pelos EUA.

A Inglaterra segue uma estratégia diferente depois do Suez. Londres procura o estreitamento dos laços culturais e económicos com a Commonwealth, decide dar a independência imediata a todas as colónias que não tenham fortes comunidades brancas²⁷ e promove um projecto de mercado comum europeu de onde virá a sair a EFTA passados uns anos. Londres aproxima-se em termos de defesa dos EUA e procura avançar com um programa nuclear próprio com apoio americano.

Em Portugal, a crise do Suez é acompanhada com preocupação, a pontos de se terem paralisado as negociações para a renovação do acordo dos Açores como forma de pressão sobre os EUA. A atitude americana ao alinhar com a URSS contra a França e a Inglaterra é entendida quase como uma “traição” aos aliados europeus e deixa prever o pior em termos da evolução da política americana para os impérios tradicionais²⁸. Data de então a decisão de rever a política de defesa portuguesa. A partir de 1957 começam a ser tomadas as primeiras medidas que apontam para o reforço do Império, nomeadamente a realização de estudos sobre os dispositivos de defesa de Angola e Moçambique.

Os DL 41559 e 41577, aprovados nos começos de 1958, alteram por completo a organização militar das colónias. Estas deixam de ser encaradas como uma fonte de reforço de Portugal continental em caso de guerra no âmbito da NATO, para passarem a contar com um dispositivo disperso que seria reforçado nos meses seguintes. A Marinha e a Força Aérea também modificam a sua estrutura militar nas colónias. A Força Aérea cria Regiões Aéreas em África, promove uma rede de bases e aeródromos-base, forma os pára-

quedistas e procura obter rapidamente no estrangeiro aviões de apoio ligeiro, transportes tácticos e helicópteros. A Marinha lança os Comandos Navais e os Comandos de Defesa Marítima, cria os fuzileiros, altera os seus planos de construções com a inclusão de dezenas de lanchas de fiscalização e de desembarque e promove o investimento nos portos e oficinas navais. A partir de 1958 são enviados oficiais portugueses a frequentar cursos de contra-guerrilha na Argélia francesa, em Espanha e mesmo nas escolas americanas de operações especiais (Carolina e Alemanha).

A mudança oficial da política militar nacional é concretizada em Agosto de 1959. Nessa altura, o Conselho Superior de Defesa Nacional discute e aprova em duas reuniões um conjunto de textos preparados pelo Ministro da Defesa Botelho Moniz. Neles se diz à partida que os compromissos com a NATO e a Espanha passam para segundo plano. Acrescenta-se que, no caso da NATO, se devem “evitar cuidadosamente novos compromissos que envolvam mais encargos financeiros, mas honrar os já assumidos”. No caso da Espanha, vai-se mais longe e afirma-se que, embora os compromissos se devam manter teoricamente, eles devem ser considerados sobretudo como “elemento de reforço e apoio da política”. Em poucas linhas afastam-se as duas preocupações fundamentais da defesa portuguesa nos últimos 10 anos. A tónica deve ser a de “aumentar, na medida do possível, o esforço de defesa do ultramar”, numa escala de prioridades em que em primeiro lugar surge a Guiné (devido à previsível independência da Guiné Conakry), seguida de Angola e Moçambique. É uma completa alteração da política militar dos anos 50.

A inversão das alianças

No final dos anos 50 muda a estratégia oficial da NATO. A URSS desenvolveu já um substancial arsenal nuclear e começa

a ser operacionais novidades técnicas como os mísseis balísticos, os submarinos nucleares e as ogivas tácticas, que abrem novas possibilidades em termos estratégicos. Desaparecia a relativa invulnerabilidade do continente americano e pela primeira vez parecia que uma guerra total podia provocar uma destruição mútua, um conflito sem vencedores. Esta mudança coincide com um maior reforço dos meios convencionais da NATO, depois do rearmamento da Alemanha (desde Maio de 1955) e da integração plena da Grécia e da Turquia na organização.

A NATO abandona então a estratégia da “retaliação maciça” e adopta a chamada “resposta flexível”. Esta implica que se responde às agressões ao nível a que estas são feitas. Uma eventual agressão com meios convencionais receberia uma resposta inicial ao mesmo nível e seria objecto de uma escalada controlada, com o objectivo de ganhar tempo para obter uma solução política sem se chegar a uma guerra total. Significa isto que as primeiras fases do conflito são essenciais e a NATO deve contar com uma panóplia variada de meios convencionais e armas nucleares tácticas para responder a uma agressão.

A mudança de estratégia da NATO terá grande importância para a evolução portuguesa, devido a duas consequências directas. A mais importante é que ela abre caminho à aproximação de Portugal à RFA e à França no campo da defesa, o que será um passo vital para aguentar as guerras de África. No caso da RFA, a aproximação dá-se por iniciativa de Bonn, pelo simples motivo que o novo dispositivo militar alemão implica a manutenção de importantes infra-estruturas logísticas, de treino e de apoio de retaguarda numa zona distante da linha de frente e Portugal é a melhor alternativa, tendo em conta o facto da Espanha não pertencer à NATO. A partir de 1959 multiplicam-se as visitas entre os responsáveis políticos e militares de Portugal e da RFA e até 1962 são assinados mais de 20 acordos e compromissos no campo da defesa. Portugal aceita que parte do

treino operacional da *Luftwaffe* se faça no Alentejo, aceita criar em Beja uma importante base aérea com investimentos alemães, aceita desenvolver as OGMA (Oficinas Gerais de Material Aeronáutico) em Alverca para assegurarem as grandes manutenções dos aviões alemães (nomeadamente dos Noratlas e dos caças F-104 Starfighter), aceita o desenvolvimento de portos e terminais de apoio logístico para as forças alemãs e a criação de um dispositivo de hospitais de campanha com milhares de camas, que deviam receber os grandes feridos alemães em caso de guerra. A contrapartida é múltipla e passa nomeadamente por créditos, pelo aumento das relações comerciais, pela modernização e amplo desenvolvimento de toda a indústria de defesa nacional, a começar na fábrica de Braço de Prata. As guerras de África serão feitas com o armamento ligeiro alemão fabricado em Portugal (a espingarda de assalto G-3, a pistola Walther e as metralhadoras), com alguns veículos alemães montados no país, com os aviões de transporte alemães (os DO-27 e uma parte dos Noratlas), com os aviões de ataque Fiat G.91 (de concepção italiana, mas vendidos pela Alemanha), com alguns navios alemães (o primeiro lote das lanchas *Bellatrix* e parte das corvetas).

A aproximação à França ocorre ao mesmo tempo e por motivos semelhantes. A França entra no final dos anos 50 na fase mais dura da guerra da Argélia e o seu crescente afastamento em relação aos EUA e à NATO implica a procura de novos apoios e contactos políticos. Portugal era uma possibilidade ideal, pois também alimentava reservas em relação aos EUA e estava preocupado com a evolução em África. Em pouco tempo são assinados dezenas de acordos com Paris no campo da defesa. De França vêm parte dos veículos (os Berliet), os helicópteros (os Allouette e os Puma), parte da aviação táctica (os Noratlas e alguns T-6 de ataque ao solo usados na Argélia) e os navios para a primeira fase da renovação da Armada (as 4 fragatas Comandant

Rivière – João Belo em Portugal – e os 4 submarinos Daphné). Paris obtém igualmente facilidades para instalação de uma estação de rastreio nos Açores, importante em termos do seu programa nuclear, então em pleno desenvolvimento.

É, para todos os efeitos, uma verdadeira inversão de alianças, que acompanha a mudança da política militar em 1959 e se torna possível devido à alteração da estratégia da NATO. A esta inversão de alianças está associada uma mudança da origem da tecnologia militar: entre 1943 e 1949 a principal origem tinha sido a Inglaterra; depois da formação da NATO e até 1959 foram os EUA; nos anos 60, foram a RFA e a França.

As relações com os EUA nas vésperas das guerras de África

Os EUA mudam de política para África em 1959, ou seja, no final da administração Eisenhower e não no começo da administração Kennedy, como normalmente se pensa. A razão de fundo da mudança pode ser explicada em termos simples: era evidente que o movimento das autonomias ia chegar em força à África a sul do Sara, pelo que os EUA não podiam continuar a evitar tomar uma posição de fundo sobre o problema. A opção americana, tal como apresentada pelo Vice-Presidente Nixon ao *National Security Council*, era relativamente simples: ou os EUA apoiavam o movimento das autonomias, ou este procuraria apoios de outros poderes, nomeadamente da URSS. Tal em nada beneficiaria os aliados europeus e quando, passados muitos anos de uma guerra inútil, estes chegassem finalmente à conclusão que não tinham vantagem em continuar o conflito, os movimentos de libertação estariam radicalizados e teriam fortes laços com a URSS. É este raciocínio que leva os EUA a mudarem a sua política para África. Passam então a pressionar os aliados europeus no sentido de facilitarem as independên-

cias e aceitarem o inevitável, ao mesmo tempo que estreitam os laços com os novos países independentes. É uma política com ambiguidades, pois é decidido não contrariar frontalmente os aliados europeus, decisão que seria parcialmente revista depois da saída do presidente Eisenhower da Casa Branca.

Um bilateral multilateral?

Assistimos depois da 2.ª Guerra Mundial a uma ampla revisão das relações bilaterais com os EUA, através de um processo conturbado e cheio de obstáculos. A tendência natural seria para os EUA substituírem rapidamente a Inglaterra como principal referência nacional nas relações com o mundo, tanto em termos políticos e militares, como económicos e financeiros. Havia, no entanto, vários obstáculos a que isto acontecesse de forma natural e rápida, como já era notório nos anos finais da 2.ª Guerra Mundial.

O primeiro desses obstáculos eram os preconceitos dos responsáveis portugueses quanto aos EUA. Oliveira Salazar resumia muito bem a sua opinião sobre os EUA durante a 2.ª Guerra Mundial ao dizer que eram um povo *“iluminado, não por Deus, mas pela lâmpada eléctrica”*. Era um excelente resumo de uma imagem muito difundida entre a elite mais tradicional portuguesa, sempre desconfiada em relação à técnica que não dominava, sempre inimiga da inovação e sempre temerosa de mercados abertos e concorrência. Para eles, os EUA eram como crianças grandes, cheios de poder e fascinados pela técnica, mas ingênuos e simplistas, incapazes de entender a “sofisticação” europeia ou a complexidade de culturas desenvolvidas ao longo de muitos séculos.

Os preconceitos não eram o único obstáculo nas relações com os EUA. Havia razões de fundo para Lisboa querer man-

ter as distâncias. Elas eram essencialmente três. Em primeiro lugar, Lisboa temia que os EUA não entendessem o regime do Estado Novo e, dentro da sua suposta falta de sofisticação, comesçassem a fazer pressões para a mudança ou mesmo a apoiar a oposição democrática. A política americana no final da 2.ª Guerra Mundial, no sentido de apoiar a manutenção do regime, acalmou estes receios, mas não os afastou por completo. Em segundo lugar, temia-se que os EUA fomentassem os movimentos de autodeterminação, levados não só pela sua posição tradicional neste campo, mas também pelo desejo de penetrar nos mercados coloniais. A moderada posição americana quanto à África acalmou igualmente estes receios no imediato pós-guerra, mas não os eliminou e a crise do Suez fez com que eles despertassem em força depois de 1956. Havia finalmente receio pelos efeitos internos de uma possível aproximação com os EUA, especialmente entre os militares. Para além de todos estes fantasmas, e não eram poucos, havia a ideia entre os responsáveis portugueses que os EUA não poderiam dar as duas coisas fundamentais que a aliança inglesa garantiu ao longo dos séculos: a defesa internacional do Império e a defesa da dualidade peninsular.

Este amplo conjunto de obstáculos e dificuldades não teria grande importância se, por acaso, os EUA não quisessem justamente algo que Portugal tinha e, logo, não tencionassem procurar um estreitamento dos laços bilaterais. Na realidade, por razões já indicadas, os Açores adquiriram nesta altura a importância máxima em todo o período contemporâneo para os planos americanos, muito superior à que têm hoje em dia.

O resultado foi um curto período de exploração da relação bilateral directa em 1945-49, que acabou por conduzir a um impasse. Os EUA conseguiram manter bases nos Açores em tempo de paz, como pretendiam, mas sempre num compromisso provisório, incompleto e insatisfatório. Portugal, por seu

lado, tentou em vão arrancar garantias políticas e militares dos EUA que estes não podiam dar – nomeadamente o da defesa activa do Império, algo impensável para Washington.

A criação da NATO vem quebrar este impasse. Ela coloca numa base multilateral o que era no essencial uma relação bilateral e cria uma fórmula ambígua, mas satisfatória para ambas as partes. Os EUA obtiveram as facilidades pretendidas em tempo de paz – embora com carácter oficial provisório – e, mais importante, obtiveram a garantia de que as bases estariam disponíveis em tempo de guerra. Portugal obteve a aceitação plena pelo sistema internacional ocidental e o acesso a financiamentos, ajuda e tecnologia que de outra forma lhe estariam vedados, tanto em termos económicos como militares. A relação com os EUA mediatizada pela NATO criava para o país uma situação privilegiada em termos da Península, que levou a um desenvolvimento económico num ritmo mais rápido que o espanhol e a uma ampla modernização da defesa. Portugal acompanhou durante a década de cinquenta o ritmo de desenvolvimento da Europa Ocidental e no final da década tinha abandonado conceitos ultrapassados no campo militar e podia-se gabar de contar com uma defesa que estava ao nível médio do continente europeu, caso raro nos últimos séculos. Era um resultado em larga medida devido à relação com os EUA, nomeadamente através dos dois grandes programas a ela ligados: o plano Marshall e a ajuda militar.

Isto dito, é preciso acrescentar que os piores receios de Oliveira Salazar e da elite tradicional portuguesa se confirmaram. O contacto dos militares com os americanos e as democracias da NATO provocou uma rápida alteração das mentalidades e de atitudes, que acompanhou um amplo processo de inovação. No final dos anos cinquenta a chamada “geração NATO” tinha as responsabilidades máximas em termos da defesa e, embora o seu controlo não fosse absoluto, tinha auto-confiança e uma visão de

transformação interna, gradual e controlada do regime. A evolução natural do processo seria a ascensão final da geração NATO às responsabilidades máximas. Foi isso que Botelho Moniz tentou fazer em 1961, num clima de confiança tal na sua força que não houve conspiração nem a ideia de preparar qualquer golpe. Botelho Moniz limitou-se a organizar oficialmente, a partir de reuniões normais do Ministro da Defesa com a alta hierarquia militar, uma tomada de posição em bloco das Forças Armadas, disciplinadas e obedecendo à sua hierarquia, convicto de que isso seria suficiente para afastar Salazar e mudar os destinos de Portugal.

É impossível em História saber o que teria acontecido noutras circunstâncias. Pessoalmente, porém, estou convicto que a acção de Botelho Moniz e da geração NATO teria sido bem sucedida se não tem coincido com o choque imenso do começo da luta armada em Angola e se tivesse sido organizada com menos auto-confiança. Tal como as coisas se deram, o resultado da chamada Abrilada foi a decapitação momentânea da geração NATO, a inversão da tendência da evolução nos anos cinquenta, o afastamento de Portugal em relação aos EUA e à Inglaterra e o mergulhar em longas guerras de treze anos, que não trouxeram uma solução militar para um problema de fundo que era político e de estratégia nacional. Ia começar a partir de 1961 uma nova fase na relação com os EUA, que foge já ao âmbito deste trabalho.

Bibliografia

- ABREU, Turíbio Pedro, *Portugal e a Aliança Atlântica*, IDN, Lisboa, 1980.
ANTUNES, José Freire, *Kennedy e Salazar – o Leão e a Raposa*, Lisboa, 1991.
Avante – *Dossier NATO*, Lisboa, 1979.
Avante – *Portugal e a NATO*, Lisboa, 1990.

- BEAUFRE, André, *NATO and Europe*, New York, 1966.
- CARDOSO, Pedro, *As Informações em Portugal*, IED, Lisboa, 1980.
- CARRILHO, Maria, *As Forças Armadas e a Mudança Política em Portugal no Século XX*, Lisboa, 1984.
- CARVALHO, Henrique Martins de, *Portugal e o Pacto do Atlântico*, Lisboa, 1953.
- CARVALHO, Virgílio de, *O Pacto do Atlântico e a Política Mundial*, Lisboa, 1955.
- CROLLEN, Luc, *Portugal the US and NATO*, Louvain, 1973.
- ESTEVES, Raul, *A Defesa da Europa Ocidental*, Lisboa, 1952.
- FERREIRA, José Medeiros, *O Comportamento Político dos Militares*, Lisboa, 1992.
- GAMA, Jaime, “A Adesão de Portugal às Comunidades Europeias”, *Política Internacional*, n.º 10, 1994/1995, pp. 5-19.
- LEMONS, Viana de, *Duas Crises*, Lisboa, 1977.
- LOPES, Mário Canongia, *Os Aviões da Cruz de Cristo*, Lisboa, 1989.
- LOURENÇO, Eduardo, *Os Militares e o Poder*, Lisboa, 1975.
- MACEDO, Ernesto Ferreira de, *Subsídios para o Estudo do Esforço Militar Português na Década de Cinquenta*, 2 vols, Lisboa, 1988.
- MACEDO, Ernesto Ferreira de, *Esforço Militar Português na Década de Cinquenta*, 4 vols., Lisboa, s.d.
- MAGALHÃES, José Calvet de, “Portugal e os EUA. Relações no Domínio da Defesa”, *Estratégia*, n.º 3, Lisboa, 1987.
- MAGALHÃES José Calvet de, “Portugal e a Defesa Ocidental: a Política Atlantista”, *Proserpina*, n.º 8, Mérida, Abril de 1989, pp. 55-69.
- MONTEIRO, Saturnino, *A Evolução do Pensamento Naval Português*, Lisboa, 1993.
- NOGUEIRA, Alberto Franco, *Salazar*, 6 vols., Coimbra e Porto, 1984-1988.
- PINA, Luís da Câmara, *A Organização do Tratado do Atlântico Norte: Formação, Estrutura e Funcionamento*, Coimbra, 1960.
- ROCHA, Alfredo Ramos, “Portugal e a Defesa Ocidental: Problemas Militares e Estratégicos”, *Proserpina*, n.º 8, Mérida, Abril de 1989, pp. 69-83.
- RODRIGUES, Luís Nuno, *Salazar-Kennedy – A Crise de uma Aliança*, Lisboa, 2002.
- ROLLO, Fernanda, *Portugal e o Plano Marshall*, Lisboa, 1994.
- ROSAS, Fernando, *O Estado Novo – 7.º vol. da História de Portugal* coordenada por José Matoso, Lisboa, 1996.
- SACHETTI, António Emílio, *Temas de Política e Estratégia*, Lisboa, 1986.

- SALAZAR, António de Oliveira, *Discursos e Notas Políticas*, 6 vols., Coimbra, 1946-1967.
- SOARES, Mário, *Democratização e Descolonização*, Lisboa, 1975.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano, *From Neutrality to Alignment. Portugal in the Foundation of the Atlantic Pact*, Florence, s.d.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano, “Portugal e a NATO: 1949-1989”, *Análise Social*, n.º 133, Quarta Série, vol. XXX, 1995 – 4.º, pp. 803-819.
- TELO, António José, *Portugal e a NATO*, Cosmos, Lisboa, 1996.
- TELO, António José, *Os Açores e o Controlo do Atlântico*, Asa, Lisboa, 1993.
- THEMIDO, João Hall, *Dez Anos em Washington 1971-1981*, Lisboa, 1995.
- VALENÇA, Fernando, *As Forças Armadas e as Crises Nacionais: a Abrilada de 1961*, Lisboa, s.d.

A ADMINISTRAÇÃO JOHNSON E A QUESTÃO COLONIAL PORTUGUESA: O “PLANO ANDERSON”

Luís Nuno Rodrigues

Introdução

O presente texto tem como objectivo analisar o chamado Plano Anderson, ou seja, uma proposta para a descolonização da África portuguesa, apresentada ao governo português em 1965 pelo então embaixador norte-americano em Lisboa, Almirante George Anderson. O Plano Anderson, como se verá adiante, foi liminarmente rejeitado pelo governo português e o seu significado prende-se sobretudo com o facto de ser uma última tentativa americana, antes do fim do “salazarismo”, para convencer o governo português a efectuar uma descolonização negociada e faseada. Tratava-se, na verdade, de uma “missão impossível” se atentarmos nos princípios que, na altura, norteavam a política externa portuguesa e, em particular, a sua política colonial.

Este artigo procura integrar a iniciativa norte-americana nos vários contextos em que ela se insere e, deste modo, fazer alguma luz sobre o posicionamento norte-americano em relação ao colonialismo português em meados da década de 1960. Começa, assim, por recordar os factos mais salientes do relacionamento luso-americano durante a administração Kennedy, entre 1961 e 1963, para depois explicar a política africana seguida pela administração Johnson, entre 1964 e 1968, e descrever o enquadramento internacional da política portuguesa em meados da década de 1960. Depois, o texto debruça-se sobre as relações luso-americanas durante o período em que Lyndon Johnson exerceu a presidência norte-americana procurando, num primeiro momento, fornecer uma visão de conjunto do relacio-

namento entre Portugal e os Estados Unidos, para depois se deter mais pormenorizadamente no Plano Anderson e na sua apresentação aos responsáveis políticos portugueses, bem como na resposta dada pelo governo português. Por fim, em jeito de epílogo, procede-se a uma análise geral das relações luso-americanas nos últimos anos da administração Johnson.

1. Antecedentes: a Administração Kennedy

Portugal e os Estados Unidos conheceram o período mais difícil do seu relacionamento bilateral no início da década de 1960, sobretudo a partir do momento em que John Fitzgerald Kennedy assumiu a presidência norte-americana. Neste altura, a administração norte-americana assumiu uma política de apoio à autodeterminação e independência dos territórios coloniais o que implicou um choque com o governo de Oliveira Salazar que enfrentava, precisamente nesta altura, as primeiras revoltas armadas contra a presença colonial portuguesa em Angola. Esta nova política americana materializou-se, logo a 15 de Março de 1961, com a votação favorável dos Estados Unidos numa resolução do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas sobre a situação em Angola. Desde esta altura, os norte-americanos passaram a votar favoravelmente as resoluções mais críticas para com a política colonial portuguesa. Depois, o governo português teve também conhecimento dos estreitos contactos mantidos entre a administração Kennedy e os movimentos nacionalistas angolanos – em especial a UPA de Holden Roberto. Para além disso, Washington comunicou a Lisboa, em Agosto de 1961, a adopção de uma nova política de venda de armas, recusando, a partir de então, a venda de equipamento militar que Portugal pudesse vir a utilizar fora da área geográfica do Tratado do Atlântico Norte. Finalmente, uma outra

questão que se reflectiu directamente na evolução das relações luso-americanas, ainda em 1961, foi a ocupação militar de Goa, Damão e Diu pela União Indiana. Este episódio foi interpretado pelo governo português como resultante, em grande parte, da falta de firmeza por parte dos responsáveis políticos norte-americanos que, no entender, por exemplo, de Franco Nogueira, poderiam facilmente ter evitado o sucedido¹.

A partir da segunda metade de 1962 e ao longo de 1963 a situação de crise nas relações luso-americanas veio a conhecer alguns sinais de melhoria. A política norte-americana, gradualmente, acabou por se tornar mais consentânea com os interesses portugueses, embora os focos de tensão nunca desaparecessem totalmente. Vários factores explicam essa mudança, a começar pela extraordinária importância estratégica da base norte-americana nas Lajes, considerada crucial pelas autoridades militares norte-americanas, não apenas no caso de eclodir uma deflagração mundial, como também em tempo de paz.

Ao longo de 1962 tinham decorrido negociações para a renovação do acordo das Lajes, tendo o governo português feito sempre depender a referida renovação de uma mudança significativa da política norte-americana em relação a Portugal. Essa mudança foi visível em vários aspectos mas, no final do ano, quando o acordo assinado em 1957 expirou, o governo português decidiu não proceder à sua renovação, embora tivesse autorizado as forças norte-americanas a permanecer nas Lajes enquanto as negociações não fossem oficialmente dadas como encerradas. Na verdade, nunca o viriam a ser nos anos seguintes, pelo que a presença norte-americana nos Açores em tempo de paz deixou de estar regulamentada por qualquer acordo e passou a depender exclusivamente da vontade política do governo português. O Estado Novo pretendia, sobretudo, utilizar a base das Lajes e a sua importância para os Estados Unidos com o intuito de moderar o posicionamento deste país em relação

¹ Sobre a crise das relações entre Portugal e os Estados Unidos em 1961 ver o capítulo II de Luís Nuno Rodrigues, *Kennedy-Salazar: a crise de uma aliança. As relações luso-americanas entre 1961 e 1963*, Lisboa, Editorial Notícias, 2002, pp. 35-157.

à política colonial portuguesa e às guerras que entretanto eclodiriam nos restantes territórios portugueses².

Assim, a partir de meados de 1962 foram desaparecendo as declarações públicas de responsáveis políticos norte-americanos em relação ao problema colonial português, a política de venda de armas a Portugal tornou-se bastante mais flexível, os contactos com os movimentos nacionalistas angolanos foram significativamente reduzidos e, mais importante ainda, a política seguida pelos Estados Unidos na Organização das Nações Unidas, desde Março de 1961, inverteu-se totalmente a partir de Agosto de 1962, com a delegação norte-americana a abster-se ou mesmo a votar contra as resoluções sobre a política colonial portuguesa.

Na fase final da presidência Kennedy, em Agosto de 1963, deslocara-se a Lisboa o subsecretário de Estado da administração norte-americana, George Ball, com o objectivo de chegar a um entendimento com Portugal acerca do problema colonial português. O “Plano Ball”, espécie de antecessor do “Plano Anderson”, propunha a adopção de um programa que permitisse o exercício da autodeterminação nos territórios africanos portugueses num prazo de dez anos³. Após conversas preliminares com o governo português, Ball declarou a Oliveira Salazar que compreendia a sua relutância em avançar com prazos e mostrou-se disposto a negociar uma declaração do governo português aceitando que “o seu objectivo último, no que se refere aos territórios ultramarinos, seria a sua autodeterminação”. Ball sugeriu também que Portugal apresentasse “um plano em termos muito gerais, mas em que se mencionassem as diversas fases pelas quais previa que se devesse passar até atingir esse objectivo final e a longo prazo”, sendo que “nenhumas datas ou períodos de tempo deveriam ser estabelecidos”. Caso este programa viesse a ser traçado, os Estados Unidos poderiam manifestar o seu apoio pois a posição portuguesa seria assim

² Ver a este respeito Luís Nuno Rodrigues, “As Negociações que Nunca Acabaram: a Renovação do Acordo das Lajes em 1962,” in *Penélope. Revista de História e Ciências Sociais*, n.º 22, 2000, pp. 53-70.

³ Ver Luís Nuno Rodrigues, “O Homem do Presidente”: George Ball em Lisboa, 1963”, in *História*, Ano XXV, Número 61, Novembro 2003, pp. 22-27.

“perfeitamente compatível com os princípios constitucionais americanos a que o seu Governo tem de obedecer”⁴.

Mas a intransigência portuguesa frustrou as expectativas do subsecretário de Estado. Salazar argumentou que qualquer “consulta eleitoral feita nas circunstâncias actuais e admitindo a votação das populações nativas sem consciência política para participar num tal acto, nunca poderia ser considerada válida no ponto de vista português”. A este propósito recordou que “em todos os países civilizados se requerem condições mínimas para a atribuição do direito de voto”. Para esta regra ser seguida, “o alargamento do corpo eleitoral terá necessariamente de progredir lentamente”. De outro modo, “a atribuição do direito de voto a todos os habitantes só poderia dar lugar a resultados que não seriam válidos, visto que a maioria dos eleitores não teria a menor consciência política”⁵.

George Ball ficou, na altura, verdadeiramente impressionado com o pensamento e com as palavras de Oliveira Salazar cuja política, escreveu Ball, continuava a ser ditada pelos mesmos princípios de “orgulho nacional”, de “sentido de missão cristã” e de “mística de dilatação das fronteiras da fé e do império” que tinham guiado os descobridores portugueses dos séculos. Salazar vivia “numa dimensão temporal muito diferente da nossa” e “os heróis do passado continuavam a moldar a política portuguesa”⁶.

2. A política africana de Lyndon Johnson

De qualquer modo, a política de confronto e quase ruptura com Portugal encontrava-se muito atenuada quando o presidente John Kennedy foi assassinado. Embora os pontos de fricção e os ressentimentos não tivessem desaparecido por completo, como se verá mais à frente, o clima das relações

⁴ Arquivo Oliveira Salazar (doravante AOS), CO/NE – 30, Pasta 14.

⁵ AOS/CO/NE – 30, Pasta 14.

⁶ George Ball, *The Past Has Another Pattern. Memoirs*, Nova Iorque, W.W. Norton & Company, 1982, pp. 276-277.

luso-americanas encontrava-se, em meados da década de 1960, bastante mais desanuviado do que no seu início. Durante a administração de Lyndon Johnson vão diminuir ainda mais os focos de tensão e, sobretudo, as constantes pressões do governo norte-americano sobre as autoridades portuguesas em relação à sua política ultramarina. Pode mesmo dizer-se que, no final da administração Johnson, o silêncio sobre as questões ultramarinas se tinha tornado uma autêntica regra de ouro.

Quais as razões que justificam o acentuar desta política norte-americana que, como se referiu, já se vinha esboçando desde 1962? Para além dos factores que já se faziam sentir desde os tempos de Kennedy – nomeadamente o peso da base das Lajes nas considerações estratégicas das autoridades militares norte-americanas –, há que juntar dois outros que emergem durante a presidência de Lyndon Johnson: as suas preocupações com a política interna, nomeadamente com a construção da prometida *Great Society* e, sobretudo, a crescente obsessão com o Vietname⁷. Esta última questão não pode deixar de ser enfatizada. Os historiadores norte-americanos que mais a fundo se debruçaram sobre a política africana da administração Johnson salientaram o modo como ela foi fortemente condicionada pela guerra do Vietname que, inclusivamente, pôs em causa qualquer possibilidade que ainda existisse de convencer Portugal a aceitar um compromisso em África. A Guerra do Vietname terá “subjugado” todas as questões africanas durante a administração de Lyndon Johnson, incluindo as guerras coloniais portuguesas⁸.

Por outro lado, o governo português também soube explorar habilmente o desenvolvimento da conjuntura de guerra no Vietname, assumindo de imediato uma posição oficial de apoio à luta travada pelas tropas norte-americanas. A embaixada americana em Lisboa relatou, em Agosto de 1964, que “praticamente toda a imprensa portuguesa concedeu tratamento

⁷ Terrence Lyons, “Keeping Africa off the Agenda”, in Warren Cohen e Nancy Bernkopf Tucker (eds), *Lyndon Johnson Confronts the World. American Foreign Policy, 1963-1968*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, pp. 246-248.

⁸ Thomas J. Noer, *Cold War and Black Liberation: The United States and White Rule in Africa, 1948-1968*, Columbia, University of Missouri Press, 1985, p. 123.

proeminente e de primeira página às notícias desta semana sobre a retaliação militar das forças dos Estados Unidos contra o Vietname do Norte". A embaixada também constatou que a reacção do governo português "iria provavelmente ser favorável" e que "a nossa acção decidida no caso do Vietname do Norte irá provavelmente parecer aos observadores portugueses uma aceitação tardia do seu ponto de vista"⁹. Alguns meses mais tarde, em conversa com o embaixador norte-americano em Lisboa, George Anderson, Franco Nogueira teve a oportunidade de expressar toda a sua "compreensão e aprovação" da atitude americana no Sudeste asiático. No relato da conversa que fez para Washington, Anderson constatou que, apesar de Nogueira não ter estabelecido um paralelo directo entre as situações do Vietname e da África portuguesa, "tendo em conta o que ele disse, existem poucas dúvidas de que era isso que tinha em mente"¹⁰.

3. O enquadramento internacional da política portuguesa

O governo de Oliveira Salazar beneficiou também de uma significativa melhoria da sua situação internacional durante os anos da administração Johnson. É certo que, mesmo durante os tempos mais difíceis do relacionamento luso-americano, em 1961, Portugal nunca foi um país isolado no panorama internacional, continuando a contar com o apoio político e diplomático, com a ajuda financeira e com o equipamento militar proveniente de países como a Inglaterra, a França e a República Federal Alemã. Sabe-se hoje ter pouco fundamento o auto-proclamado "isolamento" internacional do governo português¹¹.

A partir de 1964, porém, instalou-se um "consenso" entre a comunidade diplomática radicada em Lisboa de que a posição internacional de Portugal tinha "melhorado significativa-

⁹ "Joint Weeka, August 19, 1964", National Archives (doravante NA), Statde Department Central Files (doravante SDCF), 1964-1966, Caixa 2598.

¹⁰ "Joint Weeka, February 13, 1965", NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2599.

¹¹ Ver a este respeito Luís Nuno Rodrigues, "A 'Solidão' na política externa portuguesa no início da década de 60: o caso dos Estados Unidos", in Fernando Martins (ed.), *Política Externa e Política de Defesa em Portugal. Do Final da Monarquia ao Marcelismo*, Évora, CIDEHUS, 2001, sobretudo pp. 216-224.

mente” nos últimos tempos. Um relatório escrito em Julho de 1964, por Frank Devine, primeiro secretário da embaixada norte-americana em Lisboa, dá-nos conta precisamente desta situação. Devine explicava a melhoria da posição de Portugal pela “infusão de uma nova energia na diplomacia deste país”. Em 1961 e 1962, quando Portugal e os Estados Unidos se encontravam a renegociar a presença americana na base das Lajes, era frequente dizer-se que “o controlo de Portugal sobre os direitos de utilização dos Açores era a única carta de trunfo” possuída por Lisboa. Agora, de acordo com Devine, a “mão” dos portugueses era “incomparavelmente mais forte”. Procurando justificar esta asserção, o diplomata americano destacou, entre outros pontos, a vitalidade das relações luso-germânicas, com especial destaque para o estabelecimento da base militar da República Federal Alemã em Beja. Devine recordou que, durante um período considerável, as negociações entre Portugal e a RFA foram conduzidas em segredo, mas que o acordo entre os dois países relativo à construção de uma base alemã em Beja tinha sido finalmente tornado público “com o maior impacto possível” pelo ministro da Defesa, Gomes de Araújo, a 14 de Outubro de 1963. Alguns meses depois, após uma visita de Gomes de Araújo à Alemanha, o governo português emitiu um comunicado que, com “grande detalhe, dramatizou a dimensão da cooperação bilateral entre os dois países e publicou aspectos previamente desconhecidos do acordo militar RFA-Portugal”¹².

¹² “The Portuguese International Position, Lisbon A-15, July 15, 1964”, NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2598.

Igualmente importante, para Devine, era o desenvolvimento das relações bilaterais entre Portugal e a França. O diplomata americano destacava o estabelecimento de uma base francesa na Ilha das Flores, nos Açores, para rastreio de mísseis balísticos, anunciada publicamente por Franco Nogueira, numa conferência de imprensa já em 1964. Considerava Devine que este “surpreendente anúncio apanhou a audiência desprevenida,

produziu o máximo impacto e reforçou dramaticamente a imagem pública de um Portugal que se aproximava cada vez mais de aliados importantes". Finalmente, procurando explicar a melhoria da situação internacional de Portugal, Devine salientava ainda outros dois pontos. Em primeiro lugar, a hipótese veiculada informalmente pelo governo português de estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China. Segundo Devine, o governo português apercebera-se que o possível estabelecimento de relações diplomáticas entre Portugal e a China constituía um ponto particularmente sensível para o mundo ocidental em geral e para os Estados Unidos em particular e, por conseguinte, agitava periodicamente essa possibilidade. Em segundo lugar, o lançamento de convites regulares para viagens às colónias portuguesas em África. Devine destacava o facto de o governo português utilizar agora, como parte da sua ofensiva diplomática, os convites para visitas a Angola e Moçambique dirigidos a grupos de estrangeiros, a jornalistas, ao secretário-geral das Nações Unidas e praticamente a todos os embaixadores residentes em Lisboa¹³.

De acordo com Frank Devine, "estas e outras acções" faziam parte de uma "ofensiva diplomática" levada a cabo pelo governo português durante o último ano. "Levando em linha de conta a posição desfavorável e relativamente isolada da qual partiram", os portugueses, "através de uma combinação dos seus próprios esforços e do curso dos acontecimentos mundiais", tinham obtido um sucesso razoável. À luz do exposto, conclui Devine, "parece de alguma maneira improdutivo e até fútil procurar, nesta altura, persuadir os portugueses de que o tempo corre contra eles e de que devem iniciar uma política de negociações e concessões a fim de salvar a sua presença em África". Este tipo de conselho "simplesmente não coincide com a sua própria análise da situação". Assim, "parece haver pouco a ganhar e algo a perder em pressionar muito insistentemente com uma

¹³ "The Portuguese International Position, Lisbon A-15, July 15, 1964", NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2598.

linha de análise e de conselho em que os portugueses não estão presentemente preparados para acreditar ou aceitar”¹⁴.

¹⁴ “The Portuguese International Position, Lisbon A-15, July 15, 1964”, NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2598.

4. As relações luso-americanas durante a administração Johnson

Foi neste renovado contexto internacional que se desenrolaram as relações luso-americanas nos primeiros anos da presidência de Lyndon Johnson. Em Junho de 1965, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Franco Nogueira deslocou-se a Washington e manteve demoradas conversações com o Secretário de Estado, Dean Rusk, com o subsecretário de Estado, George Ball, e com o secretário adjunto para os assuntos europeus, John Leddy. Desta conversa ressaltaram os principais pontos em aberto na relação entre os dois países.

Nogueira apresentou aos responsáveis norte-americanos um conjunto de queixas sobre pontos específicos da “política de hostilidade” dos Estados Unidos em relação a Portugal e aos seus territórios coloniais. A questão que nesta altura mais parecia preocupar o governo português era a posição da administração Johnson em relação à venda de armamento a Portugal. Desde logo, o governo português queixava-se da atitude dos Estados Unidos a propósito da venda a Portugal de um conjunto de aviões F-86. Portugal tinha procurado adquirir esses aviões à República Federal da Alemanha, chegando inclusive a acordo com o governo germânico. No entanto, estes aviões tinham sido previamente adquiridos pela RFA ao Canadá e, por esse motivo, o governo canadiano teria de manifestar a sua concordância em relação à revenda do equipamento. Ora, o Canadá tinha “vetado” a venda e o governo português soubera, por intermédio do Primeiro Ministro da Rodésia do Sul, Roy Welensky, que tinham sido os Estados Unidos a solicitar

ao governo canadiano que vetasse a referida venda. Nogueira considerava esta situação como “um problema muito sério”, tanto mais que, na altura das negociações com a RFA, o embaixador americano em Lisboa tinha garantido ao governo português que os Estados Unidos não se opunham à transacção¹⁵.

Situação semelhante tinha ocorrido a propósito da tentativa portuguesa de comprar “morteiros de 60 mm”. Portugal tinha procurado adquirir os referidos morteiros junto de uma companhia americana mas o governo americano exigira uma garantia por parte do governo português de que o referido armamento não seria utilizado “fora da área de defesa da NATO”. Nogueira disse aos governantes americanos que Portugal “não estava preparado para dar tal garantia” e, consequentemente, o governo português procurara obter os referidos morteiros em Itália. Quando o acordo estava prestes a ser selado, “os italianos informaram-nos que não podiam vender os morteiros a Portugal porque os Estados Unidos tinham vetado a compra”. Na conversa com Rusk e Ball, Nogueira disse que Portugal tinha já conseguido adquirir os morteiros noutra país mas que, todavia, a “interferência” dos Estados Unidos continuava a ser motivo de desgosto em Lisboa¹⁶.

Por outro lado, Lisboa continuava preocupada com as relações entre as autoridades americanas e os movimentos nacionalistas em Angola. Nogueira citou uma conversa entre o Arquiduque Otto de Habsburgo e o embaixador americano em Leopoldville, na qual o embaixador teria expressado a opinião de que o governo americano devia “retomar” o fornecimento de auxílio a Holden Roberto, líder da UPA. Teria sido o próprio Arquiduque a relatar a conversa a Nogueira, dizendo que o embaixador Godley tinha inclusivamente enviado um telegrama ao Departamento de Estados expressando o seu ponto de vista. Para o governo português a palavra “retomar” tinha um significado muito especial, uma vez que comprovava que

¹⁵ “Portuguese-U.S. Policy Differences, June 18, 1965”, NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.

¹⁶ “Portuguese-U.S. Policy Differences, June 18, 1965”, NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.

esse auxílio teria existido anteriormente. Além do mais, Nogueira referiu que na “imprensa Ocidental” surgiam muito frequentemente artigos em que Holden Roberto era descrito como o líder angolano “apoiado pelos Americanos” ou “auxiliado pelos Americanos”. O governo português chamava a atenção para o facto de “nenhum destes artigos ter sido alguma vez negado pelos Estados Unidos”, o que constituía uma situação “desagradável” para Portugal. Dean Rusk respondeu não se recordar de alguma vez ter sido interrogado sobre este assunto nas suas conferências de imprensa¹⁷.

¹⁷ “Portuguese-U.S. Policy Differences, June 18, 1965”, NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.

Nogueira acrescentou depois que, “em oposição a esta lista parcial de queixas”, existiam três questões pendentes sobre as quais os Estados Unidos tinham solicitado a colaboração de Portugal: a instalação de uma estação de detecção “Gemini” nas ilhas de Cabo Verde; o estabelecimento de um conjunto Loran-C (*long-range navigational aids*) nos Açores, Madeira e Portugal continental; a renovação do Acordo das Lajes. Ora, de acordo com Nogueira, estes pedidos norte-americanos tinham de ser entendidos à luz da “atitude dos Estados Unidos em relação a Portugal” que revelava não apenas “falta de apoio ou de aprovação” mas, mais do que isso, “parecia querer assegurar-se de que a política portuguesa em África irá fracassar”. Na opinião de Franco Nogueira, tinha chegado a altura para uma “clarificação” da política norte-americana em relação a Portugal, uma vez que era “difícil” reconciliar os pedidos dos americanos com a sua política em relação à África portuguesa¹⁸.

¹⁸ “Portuguese-U.S. Policy Differences, June 18, 1965”, NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.

Algumas semanas depois, o Departamento de Estado enviou instruções para Lisboa, procurando responder às principais alegações levantadas por Nogueira. No que dizia respeito às questões do armamento, o Departamento de Estado negava, uma vez mais, as acusações de Nogueira: os Estados Unidos não tinham tido qualquer interferência no episódio dos F-86 de origem canadiana; a embaixada americana em Roma nunca

tinha tido qualquer conversação com o governo italiano acerca do pedido português para compra de morteiros de 60 mm. Quanto aos contactos com os nacionalistas angolanos, o telegrama do Departamento de Estado afirmava que os Estados Unidos, embora continuassem a defender a aplicação do princípio da autodeterminação aos territórios portugueses, não tinham prestado qualquer “auxílio material” ou “reconhecido oficialmente” nenhum dos movimentos nacionalistas na África portuguesa¹⁹.

Por conseguinte, o embaixador Anderson devia tornar claro junto do governo português que a administração Johnson não seguia uma “política de hostilidade” para com Portugal e que aguardava respostas favoráveis aos pedidos entretanto apresentados. Os Estados Unidos esperavam que o governo português, após reflectir sobre as respostas dadas pelos americanos, pudesse tomar em consideração os pedidos efectuados para instalação dos transmissores Loran-C e para a extensão do acordo dos Açores que expirara em Dezembro de 1962.

¹⁹ “Instructions to Lisbon, August 23, 1965”, NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.

5. O Plano Anderson

Como se viu, no relacionamento luso-americano, a questão africana continuava a ser o principal ponto de divergência. Apesar das recusas anteriores, os Estados Unidos continuavam apostados em promover, junto do governo português, um plano para a descolonização programada e controlada dos territórios ultramarinos portugueses. Assim, existiu, durante a Presidência de Johnson, uma última tentativa de alterar o estado de coisas na África portuguesa. Tratou-se do chamado “Plano Anderson”, através do qual o embaixador norte-americano George Anderson propôs que Portugal aceitasse a autodeterminação das suas colónias num prazo limitado de dez anos, recebendo em troca

garantias americanas de que a actividade nacionalista em África cessaria de imediato, além de um conjunto de incentivos económicos. Anderson achava que os portugueses poderiam ser persuadidos a aceitar o plano desde que os Estados Unidos e outros parceiros da NATO pudessem garantir que os países africanos vizinhos das colónias portuguesas deixariam de apoiar os movimentos nacionalistas e de autorizar a sua organização a partir dos seus territórios²⁰.

O Departamento de Estado analisou detalhadamente o Plano Anderson tendo feito algumas modificações à sua versão inicial: o prazo para a autodeterminação seria reduzido para oito anos; os Estados Unidos e os países da NATO não dariam “garantias políticas”, comprometendo-se apenas a “encorajar” os países africanos a aceitarem e a cumprirem o plano e a condenar publicamente qualquer violação dos termos do acordo²¹.

Parece, no entanto, que ninguém já acreditava no sucesso desta iniciativa, a começar pelo próprio Anderson. O embaixador tinha proferido, de facto, declarações de certo modo contraditórias com aquilo que veio a propôr no seu plano, após ter visitado os territórios portugueses em África, nos meses de Fevereiro e Março de 1964. George Anderson havia constatado para Washington que “a alternativa a uma continuação da presença portuguesa em Angola e Moçambique num futuro imediato” era “o retorno ao tribalismo e o desenvolvimento de um caos interno”. Anderson confessava-se agora “muito menos céptico acerca da capacidade de Portugal em fazer o multiracialismo funcionar e em continuar a desempenhar um papel na África portuguesa”. O embaixador não tinha dúvidas de que Portugal estava “sinceramente a tentar implementar o seu próprio conceito [de autodeterminação]” e de que “dentro dos limitados recursos financeiros e humanos e dentro das restrições auto-impostas, provenientes do sistema de governo salazarista, os portugueses estão a tentar promover o melhoramento social

²⁰ “Summary of Ambassador’s April 13 Proposal for New Initiative to Portugal on Question of Portuguese African Territories and Department’s June 9 Response”, NA, State Department Lot Files (doravante SRLF), 68D401, Entry 5296, Caixa 7. Ver também “Michael Samuels e Stephen Haykin, “The Anderson Plan: An American Attempt to Seduce Portugal Out of Africa” in *Orbis*, Fall 1979, pp. 649-669.

²¹ “Summary of Ambassador’s April 13 Proposal for New Initiative to Portugal on Question of Portuguese African Territories and Department’s June 9 Response”, NA, SRLF, 68D401, Entry 5296, Caixa 7.

e económico dos povos de Angola e de Moçambique”. Deste modo, o embaixador expressava fortes críticas à política seguida nos últimos anos pelos Estados Unidos em relação a Portugal, particularmente no que respeita à venda de equipamento militar. Anderson recordava que, apesar de uma maioria dos países das Nações Unidas se negar a vender armas a Portugal, não havia idêntica preocupação no que respeita à venda de armas aos nacionalistas. O embaixador americano também questionou a legitimidade da UPA, considerando que Holden Roberto “não tinha uma base legítima para falar pelo povo de Angola” e acusando-o de ser simplesmente “o líder tribal do povo Bacong”. As suas forças dispunham de “armas, muitas fabricadas por comunistas e fornecidas por outros Africanos e, possivelmente de forma directa, por certos estados comunistas, incluindo a União Soviética, a Checoslováquia, a China vermelha e a Jugoslávia”²².

Também o Departamento de Estado tinha sérias dúvidas sobre o eventual sucesso do “Plano Anderson”. A 19 de Junho de 1965, na sequência da conversa, mencionada atrás, entre Franco Nogueira, Dean Rusk e George Ball, o Departamento de Estado enviou um telegrama para a embaixada americana em Lisboa indicando que a prestação de Nogueira tinha deixado a Administração bastante desiludida. As opiniões de Nogueira eram “desencorajadoras” uma vez que não mostravam qualquer avanço “positivo” por parte do governo português. Pelo contrário, era possível encontrar alguns sinais de “retrocesso”, motivado pelo sucessos militares dos portugueses em África que lhes permitiam agora melhor “controlar as situações nos seus territórios africanos”. Assim, a conversa com Nogueira em Washington “não augurava uma receptividade favorável por parte dos portugueses ao Plano Anderson ou outros semelhantes”²³.

O “Plano Anderson” seria, no entanto, apresentado ao governo português a 2 Setembro de 1965. No relato que escreveu da

²² “My Visit to Angola and Mozambique, February 29-March 19, 1964”, NA, SDLF 68D401, Entry 5296, Caixa 5.

²³ “Outgoing Telegram 11881, June 19, 1965”, NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.

conversa, Franco Nogueira destacou vários pontos da proposta do embaixador norte-americano. Portugal teria de fixar uma data precisa para a realização de um “plebiscito de base ampla [...] conduzido de forma inteiramente livre e aberta, e sob observação internacional”. Ao mesmo tempo, o governo português comprometia-se a acelerar “o seu esforço no plano social, económico e político para melhorar e fazer progredir a situação das populações ultramarinas”. Os países africanos, por seu turno, comprometer-se-iam a não permitir o uso do seu território como “base de terrorismo ou de ataques contra territórios portugueses”. Já os Estados Unidos e os restantes países da NATO concordariam em “usar a sua influência junto dos países africanos moderados para que respeitassem aquele compromisso”, com a garantia por parte dos norte-americanos de condenar “publicamente qualquer violação de tal acordo ou compromisso”²⁴.

²⁴ “Conversa com o Embaixador dos Estados Unidos, 2 de Setembro de 1965”, AOS/CO/NE 30B.

De acordo com o plano apresentado por George Anderson, os Estados Unidos prestariam a máxima atenção a “quaisquer queixas portuguesas” quanto à violação do acordo e dariam “o seu apoio a Portugal se este apresentasse queixa nas Nações Unidas”. Caso, durante o período fixado, Portugal fosse “vítima de violências”, os Estados Unidos autorizariam a compra de armas americanas para uso em África. Por fim, se Portugal o desejasse, a diplomacia americana oferecia-se para “fazer contactos iniciais com chefes africanos escolhidos para os efeitos acima”²⁵.

²⁵ “Conversa com o Embaixador dos Estados Unidos, 2 de Setembro de 1965”, AOS/CO/NE 30B.

6. A resposta portuguesa

Na conversa em que Anderson apresentou o seu plano, Franco Nogueira afirmou que a proposta do embaixador era “tão grave e tão séria que não queria mesmo fazer-lhe um comentário pre-

liminar". Mas foi adiantando que as coisas não eram "tão fáceis nem simples" uma vez que, para que o plebiscito fosse reconhecido como válido pelos países africanos, haveria certamente que respeitar um sem número de condições. Desde logo, seria necessário retirar "todas as forças armadas e de polícia" dos territórios portugueses, cuja presença seria tida como um "obstáculo à liberdade do votante". Depois, Portugal teria também que autorizar "a entrada nos territórios daqueles que a ONU e os africanos consideram os chefes representativos das populações" o que implicava a concessão de uma "amnistia prévia". Por último, uma vez que a ONU exigiria certamente um "processo democrático", era necessário que o governo português concedesse "total liberdade de partidos políticos inspirados por todo e qualquer governo estrangeiro". De acordo com Nogueira, após estas reflexões, o embaixador Anderson "pareceu perturbado, e ficou silencioso e meditativo"²⁶. Já Anderson reteve da conversa a "atenção" e o "interesse" de Franco Nogueira perante a sua proposta e também o facto de, pela primeira vez em conversas com o embaixador americano, o Ministro ter registado por escrito algumas notas. Nogueira prometeu igualmente apresentar o Plano Anderson a Oliveira Salazar²⁷.

No mês seguinte, a 22 de Outubro de 1965, o embaixador Anderson encontrar-se-ia com Oliveira Salazar durante quase duas horas para lhe apresentar pessoalmente o seu plano para a resolução do problema colonial português. Uma vez mais, o chefe do governo português colocou o plano do embaixador George Anderson no contexto mais vasto da política norte-americana em África. Os americanos, disse Salazar, estavam convencidos que "civilizar os povos africanos ao pontos de eles se puderem governar a si próprios de forma adequada" era algo que podia ser alcançado "numa questão de anos". A experiência portuguesa, no terreno, não confirmava esta asserção, sugerindo, pelo contrário, que eram necessários "séculos" para que

²⁶ "Conversa com o Embaixador dos Estados Unidos, 2 de Setembro de 1965", AOS/CO/NE 30B.

²⁷ "Lisbon 2295, September 3, 1965", NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.

tal evolução se verificasse. Anderson ainda evocou as “taxas de desenvolvimento no mundo moderno” e as “novas técnicas” que permitiam conseguir num “período mais curto” aquilo que no passado poderia levar muito tempo. Salazar replicou que os americanos “nunca tinham tido a experiência de lidar com os povos nativos” em África. Tratavam-se, no dizer do líder português, de “povos muito primitivos”, constituídos por “tribos separadas”. Angola e Moçambique, por exemplo, existiam enquanto “entidades” apenas devido à presença histórica dos portugueses. Se essa presença fosse removida, “os problemas destes povos nativos primitivos seriam insuperáveis”²⁸.

Por outro lado, existia outro problema fundamental, segundo Salazar: a liderança africana. Existiam, de acordo com o Presidente do Conselho, dois tipos de líderes africanos. Por um lado, os “chefes nativos”, muito próximos das suas populações, verdadeiros “líderes naturais”, com os quais Portugal tem trabalhado; por outro lado, os líderes africanos que são “políticos” e que se encontram “ansiosos” aguardando os “frutos e os benefícios da independência”. O seu objectivo imediato é tornarem-se “ministros, embaixadores, etc.”. Eram estes africanos, verdadeiros “agitadores da plebe”, que estavam em posição de “frustrar qualquer programa de transição ordeira” nas colónias portuguesas. Qualquer declaração por parte do governo português “aceitando a eventual autodeterminação” apenas serviria os intuítos destes políticos, trazendo o “caos” aos territórios portugueses²⁹.

Salazar terminou a conversa dizendo que o seu governo continuaria a analisar com atenção as propostas apresentadas pelos Estados Unidos e incentivou o embaixador norte-americano a prosseguir as suas conversações com o ministro Franco Nogueira³⁰.

Porém, o governo americano só conheceria uma resposta oficial do governo português seis meses depois de ter apresentado o Plano Anderson, ou seja, em Março de 1966. Na altura, Franco Nogueira indicou a George Anderson que o seu governo

²⁸ “Transmitting Memorandum of Ambassador Anderson’s Conversation on October 22, 1965, with Prime Minister Salazar, November 3, 1965”, NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.

²⁹ “Transmitting Memorandum of Ambassador Anderson’s Conversation on October 22, 1965, with Prime Minister Salazar, November 3, 1965”, NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.

³⁰ “Transmitting Memorandum of Ambassador Anderson’s Conversation on October 22, 1965, with Prime Minister Salazar, November 3, 1965”, NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.

tinha analisado com detalhe a proposta americana mas que não a poderia aceitar. Para Portugal seria impensável fazer qualquer “declaração pública” admitindo que o objectivo último da sua política em África era a autodeterminação. Tal declaração daria por certo azo a um conjunto de acontecimentos “que rapidamente ficariam fora de controlo”³¹.

Anderson concluiu, após esta conversa com Nogueira, que não havia, “num futuro imediato, absolutamente nenhuma probabilidade de mudança na atitude e na determinação do governo português com respeito às suas províncias africanas”. De futuro, recomendou o embaixador, “deixemos esta panela a ferver em lume brando até que algum acontecimento significativo torne uma nova abordagem aconselhável”. Ainda que os Estados Unidos não devessem abandonar a sua fidelidade ao princípio do “governo pelo livre consentimento dos governados”, Anderson não via agora qualquer vantagem em “precipitar desnecessariamente quaisquer irritações nas relações entre os Estados Unidos e Portugal”³². O embaixador chegou mesmo a recomendar que, para o futuro, os Estados Unidos fossem “tão liberais quanto possível” na autorização de “licenças de exportação” para equipamento militar destinado a Portugal, à excepção de armas letais e aviões de guerra, desde que o governo português continuasse a conduzir as suas operações militares como “medidas defensivas” e a respeitar as fronteiras internacionais³³.

7. Os últimos anos da Administração Johnson

Em 1966, chegou a Lisboa um novo embaixador norte-americano, Tapley Bennett. O seu mandato iniciou-se num clima de quase euforia no que respeita às relações luso-americanas devido à inauguração da nova ponte sobre o Tejo, que havia sido construída em grande parte com financiamento proveniente dos

³¹ “Portuguese Policy Towards African Provinces: Conversation with Foreign Minister on March 2, 1966”, NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2600.

³² “Portuguese Policy Towards African Provinces: Conversation with Foreign Minister on March 2, 1966”, NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2600.

³³ “Year End Policy Assessment – Portugal, Lisbon A-334, March 14, 1966”, NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2598.

Estados Unidos. Franco Nogueira comenta que, aquando da chegada de Bennett a Lisboa, “a política dos Estados Unidos, obcecados com a guerra do Vietname, caíra numa rotina indiferente no que toca a África; e quanto a Portugal apenas de longe em longe havia um traço de hostilidade, ou de frieza, ou de desacordo”³⁴.

³⁴ Franco Nogueira, *Salazar. Vol. VI. O Último Combate (1964-1970)*, Porto, Livraria Civilização Editora, p. 126.

Neste ano de 1966, o mais importante documento produzido pelas autoridades norte-americanas sobre as relações entre os Estados Unidos e Portugal foi um relatório elaborado pelo segundo secretário da embaixada em Lisboa, Everett Briggs. Trata-se, na verdade, daquilo a que podemos chamar um “anti-plano”, por oposição a documentos e iniciativas anteriores, nomeadamente o plano de George Anderson. A recomendação essencial do documento-Briggs era a de que os Estados Unidos deviam abandonar qualquer iniciativa em relação a Portugal e às suas colónias. Neste sentido, pode também dizer-se que o relatório Briggs anunciava já os tempos de Richard Nixon, quando se completou a inversão completa da política americana para com Portugal. Briggs propunha uma aproximação “pragmática” ao caso português e um abandono da aproximação “ideológica” que colocara as autoridades americanas durante os últimos cinco anos numa espécie de “círculo vicioso” em relação a Portugal e às suas colónias. Considerava também ser completamente inútil e “irrealista” a “insistência na auto-determinação como uma solução prática para a África portuguesa”. Briggs sugeria que, para começar, os Estados Unidos reconhecessem que, “mesmo sob dominação portuguesa, uma tendência positiva na direcção da mudança está finalmente a ter lugar nas colónias portuguesas”. Depois, toda a política seguida nos últimos anos deveria ser reconsiderada: será que, interrogava-se Briggs, os esforços “discretos” desenvolvidos por Portugal, por oposição às declarações públicas constantemente solicitadas, não estariam de acordo com os interesses america-

nos a longo prazo na região? Será que certas políticas dos Estados Unidos para com Portugal, incluindo o seu posicionamento nas Nações Unidas e as restrições à venda de equipamento militar, estavam a promover “mudanças para o melhor” nos territórios africanos? Acima de tudo, considerava Briggs, o que o governo norte-americano devia fazer era apoiar e auxiliar Portugal na preparação das suas colónias para um melhor futuro, sob os pontos de vista económico e social, sem se preocupar excessivamente com o “desenvolvimento político dessas áreas no presente”³⁵.

Até ao final de 1968, não se registaram mudanças significativas no pensamento e na acção dos responsáveis políticos norte-americanos. O embaixador Bennett visitou as colónias portuguesas em 1967 e concluiu que Portugal tinha capacidade para se manter “no futuro previsível” em África. O embaixador constatou a “atmosfera geral de normalidade em Angola e em Moçambique”, salientando que o “desenvolvimento económico está agora a ocorrer rapidamente em Angola”. Recomendou ainda que a administração norte-americana evitasse “posições públicas desnecessariamente provocadoras e repreensões que irritam mas não influenciam os hipersensíveis portugueses e que, na verdade, podem ter o efeito cumulativo de pôr em causa os nossos interesses mais vastos em relação ao nosso aliado na NATO”³⁶. A embaixada americana em Portugal considerava mesmo que, na conjuntura de então, ao insistir no conceito de autodeterminação os americanos não eram mais do que “uma voz a gritar no deserto”³⁷. Assim, ao preparar a visita de Franco Nogueira a Washington no final de 1967, a embaixada americana preferiu destacar o facto de, nos últimos meses, os governos dos dois países terem conseguido chegar a “acordos mutuamente satisfatórios” numa série de questões difíceis, como o abastecimento da base das Lajes nos Açores ou o apoio português aos Estados Unidos na Organização Internacional do Café.

³⁵ “United States Policy Towards Portuguese Africa: A Commentary, Lisbon A-425, May 11, 1966”, NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.

³⁶ “The Dilemma of Portuguese Africa, Lisbon A-122, September 29, 1967”, NA, SDCF, 1967-1969, Caixa 1783.

³⁷ “U.S. Policy Assessment, Lisbon A-28, July 21, 1967”, NA, SDCF, 1967-1969, Caixa 2441.

Entre todos estas “extraordinárias realizações”, a embaixada salientava ainda aquilo que era definido como “uma das mais bem sucedidas iniciativas no campo privado”: a importação de aproximadamente 1500 cabeças de gado americanas para reprodução em Portugal, naquele que era na altura o maior envio de sempre de gado americano para um país estrangeiro³⁸.

O último gesto de boa vontade da administração Johnson para com Oliveira Salazar e o Estado português registou-se no final de 1968, após a queda de Salazar e a sua subsequente incapacidade. Nos dias agitados que se seguiram ao internamento hospitalar de Oliveira Salazar, os Estados Unidos ofereceram ao governo português os serviços do conceituado neurologista americano Houston Merritt, da Columbia University. Merritt seguiu para Lisboa e observou Salazar, mas as suas conclusões foram bem pessimistas. Ao relatar a visita de Houston Merritt a Lisboa, a embaixada americana salientou que o efeito mais importante e mais duradouro da visita do médico americano seria “o residual de boa-vontade criado a nosso favor, neste momento de crise em Portugal, através de um gesto humano que causou tão boa impressão num povo latino sentimental “. A embaixada citou a este respeito, a opinião de “um homem de negócios americano bem relacionado” segundo a qual “o prestígio dos Estados Unidos nunca foi tão alto em anos recentes”³⁹.

Para o futuro próximo a administração norte-americana não previa mudanças significativas em Portugal. Um memorando do *Bureau of Intelligence and Research* do Departamento de Estado, datado de 17 de Setembro de 1968 referia que “nenhum destacado líder português, militar ou civil, advoga a autodeterminação para a África portuguesa num futuro próximo”. Por conseguinte, existia uma “probabilidade esmagadora” de que o sucessor de Salazar se limitasse a “continuar as suas políticas ultramarinas”⁴⁰.

³⁸ “Lisbon 530, October 30, 1967”, NA, SDCF, 1967-1969, Caixa 2441.

³⁹ “Lisbon 1976, September 18, 1968” e “Lisbon 1988, September 19, 1968”, NA, SDCF, 1967-1969, Caixa 2438.

⁴⁰ “Outlook for Succession to Salazar, Intelligence Note-735”, NA, SDCF, 1967-1969, Caixa 2438.

Registe-se, por fim, que esta previsão norte-americana recebeu ainda mais credibilidade aquando da primeira audiência oficial entre um membro do novo governo português, chefiado por Marcello Caetano, e o embaixador dos Estados Unidos em Lisboa, Tapley Bennett, ocorrida a 7 de Outubro de 1968. Foi o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Franco Nogueira que, poucos dias depois da tomada de posse de Marcello Caetano, se deslocou expressamente à embaixada americana com o intuito de transmitir uma mensagem importante do governo português. Nogueira começou por esclarecer o embaixador que agia “por indicação e com a autoridade” do novo chefe do governo e que tinha a fazer uma declaração “formal e solene”, da “máxima importância”. Esta mesma declaração iria ser feita aos embaixadores do Brasil, Espanha, França, República Federal da Alemanha, Reino Unido e África do Sul. De acordo com a exposição de Nogueira, era ponto de vista partilhado por muitos governos estrangeiros e pela imprensa internacional que a política seguida por Portugal em relação aos seus territórios ultramarinos representava, sobretudo, uma “posição pessoal” de Oliveira Salazar e que, por conseguinte, quando Salazar abandonasse o poder essa mesma política sofreria alterações. O Ministro dos Negócios Estrangeiros explicou ao embaixador que esta perspectiva não encontrava correspondência na realidade e que o novo governo pretendia, desde já, tornar “inequivocamente clara” a sua posição sobre este assunto: a política portuguesa no que respeita aos seus territórios ultramarinos não seria “minimamente alterada”, uma vez que esta não representava a tal visão pessoal de Oliveira Salazar, mas antes uma opção nacional com o objectivo de defender os verdadeiros interesses do país. O governo português chegara a considerar a hipótese de fazer uma “declaração pública” sobre este assunto, tornando clara a sua adesão à política ultramarina vigente até então. Esta ideia fora, porém, abandonada, por receio de que tal declara-

ção pudesse, mais do que evitar, suscitar dúvidas e especulação sobre a matéria, pelo que se optou por fazer um conjunto de aproximações bilaterais a vários governos⁴¹.

⁴¹ “Lisbon 2076,
October 8,
1968”,
NA, SDCF,
1967-1969,
Caixa 2441.

O Ministro Franco Nogueira solicitou ao embaixador que o teor desta diligência fosse transmitido para Washington o mais brevemente possível. Ao fazê-lo, o Tapley Bennett disse acreditar que, com esta diligência, Nogueira estivesse a colocar em prática uma decisão governamental. No entanto, tudo parecia confirmar os rumores que tinham circulado aquando da sucessão de Salazar. Dizia Bennett que, “quaisquer que tenham sido os entendimentos alcançados nos bastidores em relação à nomeação de Caetano como primeiro ministro, os militares e outros *hard-liners* (incluindo Franco Nogueira nas questões ultramarinas) teriam insistido na manutenção da linha existente em África”. Ou seja, concluía o embaixador, era deste ponto que o novo governo português iria partir e “só o tempo” poderia dizer “o quanto Caetano querera alterar a política ultramarina”, bem como o modo “como ele desenvolverá esta operação delicada”⁴².

⁴² “Lisbon 2076,
October 8,
1968”,
NA, SDCF,
1967-1969,
Caixa 2441.

O APOIO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA À INSTAURAÇÃO DA DEMOCRACIA EM PORTUGAL

Tiago Moreira de Sá

A presença de comunistas no governo de um país da NATO

Quando a 25 de Abril de 1974 um golpe de Estado militar derubou o regime autoritário português, a reacção de Washington foi de surpresa. De facto, todos os registos já disponíveis apontam para que as autoridades norte-americanas não esperavam a mudança de regime¹.

Mas uma vez confirmado o sucesso do golpe, uma dúvida primária instalou-se nos EUA: – Qual o sentido político do 25 de Abril, quer ao nível da natureza do novo regime a instaurar, quer no plano dos seus alinhamentos externos? Ou seja, Portugal iria evoluir para uma democracia representativa, mantendo-se dentro do sistema ocidental, ou, pelo contrário, evoluiria para um regime de tipo comunista, passando a integrar o sistema soviético? Esta interrogação iria subsistir ao longo de quase todo o processo de transição e iria ser central para a determinação da política norte-americana para Portugal.

Os primeiros indicadores do caminho que ia ser seguido surgiram com a divulgação do Programa do MFA e da composição da Junta de Salvação Nacional. Tudo considerado, os sinais iniciais pareciam aceitáveis para Washington. Da embaixada em Lisboa escrevia-se “Se este programa for cumprido não há dúvidas que Portugal se colocará, pela primeira vez neste século, ao nível da Europa e do Ocidente. Embora firme o programa é liberal, e não é de todo extremista. Registámos particularmente os seguintes pontos: a) A existência da Junta é claramente limitada a um ano no máximo; b) Embora o presidente e o vice-presidente

¹ A este respeito, ver em particular: House of Representatives, Committee of Foreign Affairs, *The Complex of the United States – Portuguese Relations: Before and After the Coup*, Hearings Before the Subcommittee on Africa, 93rd Congress, 2nd Session, March 14, October 8, 9, and 22, 1974, Washington D.C., Government Printing Office, 1974 e House of Representatives, Select Committee on Intelligence, *U.S. Intelligence Agencies and Activities. The Performance of the Intelligence Community*, Hearings Before the Select Committee on Intelligence, 94th Congress, 1st Session, September 11, 12, 18, 25, 30, October 7, 30 and 31, 1975, Washington D.C., Government Printing Office, 1975.

do Governo Provisório sejam militares, os ministros serão provavelmente civis; c) O novo regime promete mudanças na política ultramarina, se bem que Spínola fale em Portugal pluricontinental”².

² Lisbon 1626.
American
Embassy to
Department of
State, April 26,
1974. Subject
“Press
Conference by
General Spínola
and Policy
Program of New
Government”.
CONFIDENTIAL.
Fonte FOIA.
Cit. em José
Freire Antunes,
*Os Americanos e
Portugal. Os Anos
de Richard Nixon
(1969-1974)*,
Lisboa, Dom
Quixote, 1986,
p. 315.

As autoridades portuguesas também se esforçaram por, *ab initio*, dar garantias aos EUA. O primeiro embaixador a ser recebido por Spínola foi o norte-americano, Stuart Nash Scott, tendo o general aproveitado a ocasião para afirmar de modo inequívoco o alinhamento de Portugal com o Ocidente e solicitar apoio dos Estados Unidos. Também Mário Soares, escolhido para Ministro dos Negócios Estrangeiros, se apressaria a enviar um sinal claro a Washington de que as relações de amizade entre os dois países não iriam sofrer alterações, decidindo manter em funções o embaixador português na capital americana, João Hall Themido.

Todavia, um elemento decisivo iria alterar a avaliação norte-americana e influenciar a sua acção ao longo de todo o processo de transição. A 15 de Maio tomava posse o I Governo Provisório com uma grande novidade: – a inclusão de dois comunistas, Álvaro Cunhal e Avelino Gonçalves.

A presença de elementos comunista no governo de um País membro da NATO iria provocar uma forte preocupação na capital dos EUA pois era percepcionado como um precedente perigoso, sobretudo numa altura em que havia crescente probabilidade dos comunistas chegarem ao poder em Itália e França e que Grécia e Espanha estavam em processos de mudança de regime. Temia-se que Lisboa pudesse influenciar negativamente Roma, Paris, Atenas e Madrid, ou seja, a evolução política de toda a Europa do Sul. Portugal começava a ser visto como uma peça oscilante de um novo “dominó” vermelho agora em pleno flanco sul da NATO.

Kissinger é muito claro quanto ao modo como a participação do PCP no executivo português era visto no Departamento de Estado. Começando por afirmar que “o perigo da participação comunista no governo português era, de facto, muito sério”,

acrescenta que esse “[...] perigo era agravado pelo facto de, simultaneamente, em Itália, os democratas-cristãos de Aldo Moro estarem a discutir a ideia de formar uma coligação com o Partido Comunista Italiano [...]. Se os comunistas alcançassem uma posição de poder em qualquer destes dois países, criar-se-ia a sensação de inevitabilidade, facilitando a inclusão de comunistas noutros governos da NATO. Com o mundo ocidental ainda combalido pela crise energética, a liderança norte-americana ensombrada pelo “caso Watergate” e pelos protestos contra a Guerra do Vietname, e com os dirigentes soviéticos a insistirem numa mudança de “correlação de forças”, o fenómeno do comunismo na Europa Ocidental podia tomar proporções muito perigosas”³.

Numa dimensão mais lata, Portugal, enquanto elemento potenciador da expansão do comunismo na Europa do Sul, poderia pôr em risco a própria coesão da NATO. A presença de comunistas no Governo ameaçava destruir a base fundamental da organização de defesa do Ocidente – a existência de objectivos comuns e de filosofias compatíveis –, pondo em causa o sistema de consultas entre os membros, a troca de informações confidenciais e mesmo o planeamento militar integrado. Uma vez mais, o Secretário de Estado norte-americano estava consciente deste perigo: – “A questão-chave não era o grau de independência dos partidos comunistas europeus relativamente a Moscovo, mas sim a sua ideologia e organização comunistas. Nem a dinâmica nem os seus programas eleitorais se me afiguravam compatíveis com a democracia ou com os propósitos estabelecidos pela NATO. Nenhum Partido Comunista europeu [...] apoiara a formação da Aliança Atlântica. Por mais dificuldades que a sua independência colocasse a Moscovo, o que é certo é que das suas agendas políticas não constava qualquer estratégia comum para a defesa das democracias ocidentais. O sistema de consultas estreitas entre os membros da Aliança Atlântica com base em objectivos comuns e filosofias compa-

³ Henry Kissinger, *Years of Renewal*, New York, Simon & Schuster, 1999, pp. 629-631.

⁴ *Idem*, p. 627.

tíveis sairia enfraquecido, ou mesmo completamente deteriorado. A troca de informações de alto nível e o planeamento militar integrado ficariam em risco”⁴.

Não é assim de estranhar que a inclusão do PCP no Governo Provisório tenha preocupado seriamente Washington e condicionado a sua atitude ao longo de todo o processo de transição democrática. Desde logo, na fase inicial, estando na base da decisão de não prestar qualquer apoio a Portugal. Tratava-se de evitar abrir um precedente com reflexos negativos noutros países europeus, sobretudo Itália e França, e de deixar claro que um país membro da NATO com comunistas no Governo não podia contar com qualquer ajuda norte-americana

É esta a razão pela qual os EUA, mesmo simpatizando com Spínola e com o seu projecto para a Metrópole e para África, decidiram não o apoiar. Estamos mesmo em crer que a decisão do general de convidar Álvaro Cunhal e Avelino Gonçalves para o executivo constituiu o seu primeiro grave erro político. Spínola, demonstrando grande ignorância da lógica da “Guerra Fria”, não anteviu as consequências da sua decisão, tendo negligenciado a reacção do Ocidente e, em particular, dos EUA. O general precisava de comprometer Washington com o seu projecto político para Portugal e para África pois, dada a correlação de forças sem o apoio americano estava condenado a ser derrotado. Ora, com o seu erro, Spínola alienou o envolvimento norte-americano e, sem poder contar com o “guarda-chuva” de Washington o general ficava à mercê do MFA e do PCP.

O arranque da revolução, a crise de Chipre, o perigo estratégico português e a “questão dos Açores”

A atitude dos EUA face ao evoluir do processo de transição para a democracia em Portugal dependeria muito da forma como as

autoridades de Lisboa lidassem com o problema do comunismo. Qualquer acção norte-americana estava directamente ligada ao modo, favorável ou desfavorável, como evoluísse o seu objectivo último – forçar a saída do PCP do Governo e travar a sua revolução.

Mas, desde cedo, que as notícias chegadas de Lisboa eram tudo menos tranquilizadoras. Entre Maio e Junho de 1974, segundo cremos, as forças revolucionárias decidiram arrancar com a sua revolução. O Partido Comunista e o MFA iriam liderar esta dinâmica. A consequência seria uma sucessão de crises que culminaria, a 30 de Setembro, na queda de Spínola.

O PCP estava em lugar privilegiado para tentar a conquista do poder a seguir ao 25 de Abril⁵. E tinha uma estratégia para o fazer que assentava num duplo controlo – do poder militar e do movimento popular organizado – traduzido pela fórmula “Aliança Povo-MFA”. O Movimento das Forças Armadas seria o garante do controlo do poder militar indispensável à execução da revolução preconizada por Álvaro Cunhal, ou seja, o seu braço armado. O povo – leia-se o PCP – seria a expressão do controlo pelos comunistas do movimento popular organizado, isto é, do mundo sindical. É o próprio Cunhal quem revela os seus planos: – “Nunca é demais insistir que a força motora da revolução portuguesa é a aliança Povo-Forças Armadas, ou mais precisamente, do movimento popular organizado com o Movimento das Forças Armadas. [...] As forças populares organizadas representam para o povo o que o MFA representa para as Forças Armadas. No ponto de vista social, trata-se da aliança do povo com as Forças Armadas. No ponto de vista político trata-se da aliança com o MFA do movimento popular organizado. [...] A dinâmica do movimento popular e a dinâmica do movimento militar complementam-se, influenciam-se e ajudam-se reciprocamente, imprimem à revolução portuguesa vigor, decisão e confiança. Mantendo-se e refor-

⁵ A este respeito ver: José Pacheco Pereira, “O Partido Comunista Português e a Esquerda Revolucionária”, em Mário Baptista Coelho, *Portugal – O Sistema Político e Constitucional: 1974-1987*, Lisboa, ICS, 1989.

çando-se a unidade das forças populares, a unidade do MFA e a aliança entre as duas componentes, a revolução portuguesa é irreversível e invencível”⁶.

⁶ Álvaro Cunhal.
Discurso no
Comício do PCP
em Vila Franca
de Xira de
Homenagem a
Carlos Pato e
António Tavares,
18 de Maio de
1975, em
*Documentos
Políticos do
Partido
Comunista
Português.*
Discursos Políticos
n.º 5, Lisboa,
Avante!, 1976,
pp.38-40

A estratégia do MFA, por seu lado, passava pelo controlo do poder político-militar, o que pressupunha, desde logo, neutralizar Spínola e o seu projecto presidencialista de tipo *gaulista*. Para tal era preciso reforçar o poder da Comissão Coordenadora do Programa do MFA, e criar um cenário de conflitualidade político-social que forçasse uma recomposição dos principais órgãos de decisão, nomeadamente a Junta de Salvação Nacional, o Conselho de Estado e o Governo Provisório. Isto é, o Movimento das Forças Armadas procurava dominar o aparelho institucional do novo regime em construção.

A sintonia, ou no mínimo coincidência estratégica, entre o PCP e o sector dominante do MFA iria gerar o clima de sucessão de crises que culminaria no 28 de Setembro e na queda de Spínola.

Tão cedo quanto Maio de 1974 desponta a agitação social com a proliferação de greves, ocupação de empresas e casas e os primeiros saneamentos⁷. Todavia, a primeira crise grave surgiria a 9 de Julho com a chamada “crise Palma Carlos” que conduziu à queda do I Governo Provisório. Era o primeiro choque sério entre os intentos de Spínola, por um lado, e do PCP e MFA, por outro, sendo o seu resultado favorável aos últimos. Conseguiram forçar a demissão de Palma Carlos e a queda do executivo; impunham Vasco Gonçalves para a chefia do novo Governo Provisório que passaria ainda a contar com uma forte presença do MFA; e asseguravam uma maioria de esquerda neste importante centro de decisão: – era o início da viragem à esquerda. E pouco tempo depois, a 27 de Julho, um novo choque entre estes dois pólos antagónicos de poder iria de novo favorecer os propósitos do MFA e do PCP que impunham a Spínola o seu projecto para a descolonização da África portuguesa,

⁷ Para uma
cronologia
exaustiva dos
acontecimentos
ver: Boaventura
de Sousa Santos,
*O Pulsar da
Revolução*,
Lisboa,
Afrontamento,
1997.

materializado pela aprovação da lei n.º 7/74 que reconhecia o direito à autodeterminação e independência dos territórios ultramarinos, o que, na prática, abriu a porta à transferência do poder para os movimentos armados de inspiração marxista que haviam combatido o poder colonial português⁸.

Os EUA reagiam com crescente preocupação a este evoluir dos acontecimentos. De acordo com os relatos existentes, pouco tempo passado após o golpe de Estado as autoridades de Washington já se mostravam pessimistas em relação ao futuro de Portugal e pediam esclarecimentos sobre a situação no País. João Hall Themido, embaixador português na capital norte-americana, afirma que: “Poucas semanas após a revolução, já o Subsecretário de Estado para os Assuntos Europeus, Arthur Hartman, me pedia que o esclarecesse sobre o que se passava em Portugal”⁹. Tad Szulc vai mesmo mais longe e diz que, em finais do Verão de 1974, “[...] a administração começava a ficar alarmada com os desenvolvimentos em Portugal” e Kissinger “[...] começava a dizer aos seus colaboradores que Portugal podia estar à beira de uma tomada do poder pelos comunistas”¹⁰.

Porém, o “sinal de alarme” só tocava em Washington a 20 de Julho de 1974. Uma causa exterior ao processo político português – a crise de Chipre – estaria na origem do alarme do Departamento de Estado e da sua tomada de consciência do perigo estratégico colocado pelos acontecimentos de Lisboa.

O desencadear do conflito entre a Grécia e a Turquia colocava um sério problema estratégico aos EUA. Eram dois membros da NATO, vitais para o controlo do Mediterrâneo Oriental. E o problema era agravado pelos já mencionados desenvolvimentos políticos no Mediterrâneo Ocidental, com o ascenso comunista em Roma e Paris e a mudança de regime em Espanha. Em última análise, era o controlo de todo o mar Mediterrâneo que estava em causa, ou seja o flanco sul da NATO. Ora, os acontecimentos em Portugal, com o avanço

⁸ Sobre o alcance da Lei n.º 7/74, em particular, e para o processo de descolonização, em geral, ver em particular: Norrie Macqueen, *A Descolonização da África Portuguesa. A Revolução Metropolitana e a Dissolução do Império*, Lisboa, Editorial Inquérito, 1998.

⁹ João Hall Themido, *Dez Anos em Washington: 1971-1981*, Lisboa, Dom Quixote, 1995, p. 173.

¹⁰ Tad Szulc, “Lisbon & Washington: Behind the Portuguese Revolution”, *Foreign Policy*, n.º 21, Inverno, 1975-1976, p. 25-26.

comunista e a sua participação no executivo, ao influenciar negativamente esta questão estratégica vital ganhavam outra dimensão, passando a inscrever-se directamente nos equilíbrios de poder da “Guerra Fria”.

Esta dimensão é central para a compreensão da importância da transição portuguesa, não só para os EUA, como para todo o Ocidente. Como correctamente escreve Rainer Eisfeld: “O que levou o bloco EUA-Europa Ocidental a interessar-se pela evolução portuguesa [...] foi a preocupação de estrategos políticos e militares por aquilo a que chamaram ‘o flanco sul da NATO a esboroar-se’”. Concretizando, o autor acrescenta: “A concentração naval soviética no Mediterrâneo e a pujança do partido comunista nesta região eram sentidas como duas lâminas de uma tesoura a fragmentar a coesão política da NATO e a pôr em perigo as suas comunicações militares. Parecendo o processo revolucionário em Portugal constituir uma ameaça a estes dois factores, rapidamente se viu atingido o limiar para além do qual toda e qualquer alteração ao *statu quo* se tornava ‘tolerável’ para a NATO”¹¹.

¹¹ Rainer Eisfeld, “Influências Externas sobre a Revolução Portuguesa: O Papel da Europa Ocidental”, em Eduardo Sousa Ferreira e Walter Opello jr., *Conflitos e Mudanças em Portugal: 1974-1984*, Lisboa, Teorema, 1985, p. 83.

Washington só podia estar alarmada e a prova que assim era pode ser encontrada no facto de, apenas um dia depois do eclodir da crise de Chipre, Kissinger ter chamado o seu embaixador em Lisboa, Stuart Nash Scott, para consultas. O relato do encontro feito pelo próprio Scott é paradigmático: “[Kissinger] embrenhou-se numa longa explanação acerca do problema do comunismo em toda a bacia do Mediterrâneo. De modos diferentes, e em diversos graus, o problema era sério em Portugal, Espanha, França [...] Itália, e talvez Grécia [...]. Ele sentia que a ascensão comunista ao poder em qualquer desses países poderia ter efeitos em todos os outros. Ficou evidente que a sua profunda preocupação com Portugal não era baseada numa avaliação da força eleitoral dos comunistas, mas no facto de Portugal ser o único dos países enumerados que tinha incluído comunistas

no governo [...]. Instruiu-me para pedir um encontro com Spínola e dizer-lhe que os Estados Unidos estavam grandemente preocupados com a influência comunista em Portugal e desaprovavam absolutamente a presença de comunistas no Conselho de Ministros, Deveria também dizer-lhe que, a determinarem a sua acção futura, os Estados Unidos teriam bastante em conta a maneira como Portugal lidasse com esse problema”¹².

Ou seja, o Secretário de Estado estava plenamente consciente do perigo estratégico colocado pelos desenvolvimentos do processo político português. Portugal podia ser a peça oscilante de um novo “dominó” comunista agora em pleno flanco sul da NATO. E, dadas estas implicações, decerto que os EUA não podiam deixar de procurar influenciar o curso da transição portuguesa.

No âmbito da questão do problema estratégico colocado pelo processo político português importa sublinhar que, ao contrário do que por vezes tem sido afirmado, a principal preocupação norte-americana não residia na questão dos Açores, mas sim nas repercussões internacionais da revolução portuguesa, justamente pelo “contexto Mediterrânico”.

Isto porque a percepção dominante nos EUA era a de que dificilmente os Açores cairiam sob o domínio comunista. Por um lado, era pouco provável que os seus habitantes, profundamente católicos e conservadores, aceitassem um regime controlado pelo PCP. Por outro, havia a forte influência da Igreja e a sua capacidade de resistir ao comunismo. Finalmente, existiam profundas ligações à América do Norte, sendo que só em Nova Iorque vivia uma comunidade de cerca de trezentos mil açorianos muito ligados ao modelo liberal do país onde residiam. Esta era a percepção do próprio Carlucci que considerava pouco provável um domínio do partido de Cunhal sobre o arquipélago e aconselhava as autoridades de Washington a não se envolverem com o movimento separatista¹³.

¹² Cit em José Freire Antunes, *ob. cit.*, p. 351.

¹³ Para a posição de Carlucci, ver: José Medeiros Ferreira, “Portugal em Transe (1974-1985)”, em José Mattoso (Dir.), *História de Portugal*, Vol. VIII, Lisboa, Círculo de Leitores, 1985, p. 186. Também no Congresso havia quem sustentasse esta perspectiva como era o caso do senador Mike Mansfield. Ver U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, *Portugal in Transition, A Report by Senator Mike Mansfield*, 94th Congress, 1st Session, September 1975, Washington D.C., Government Printing Office, 1975.

É certo que existem registos no sentido do apoio norte-americano ao movimento separatista local¹⁴. Todavia, esse apoio destinava-se sobretudo a ser usado como um meio de pressão sobre as autoridades portuguesas com vista ao afastamento do PCP dos centros de poder. Isto é, a acção dos EUA nos Açores visava Lisboa.

Não quer isto significar que, se os comunistas tomassem o poder, a hipótese de promover a independência dos Açores estivesse totalmente excluída. A este respeito é importante referir um episódio revelado por Helmut Schmidt nas suas memórias. Segundo o Chanceler da RFA, na Cimeira da NATO de Maio de 1975, o Presidente Ford terá chegado a perguntar-lhe qual seria a reacção dos europeus se os Açores se tornassem independentes¹⁵.

A ofensiva comunista, a “vacina” e o contra-ataque norte-americano

O primeiro tempo do conflito entre os projectos antagónicos de Spínola, por um lado, e MFA e PCP, por outro, teria o seu clímax no 28 de Setembro. Depois de falhada a tentativa de aumentar o seu poder pela via constitucional, na “crise Palma Carlos”, e, deste modo, conter o avanço da revolução e impor a sua solução para Angola, o general procurava agora atingir esse propósito através do apoio popular. O objectivo era uma vez mais a neutralização dos comunistas e do MFA. A estratégia passava por dar cobertura à organização de uma grande manifestação em seu apoio – a manifestação da “maioria silenciosa” – que servisse de pretexto a um aumento extraordinário dos seus poderes. Percebendo estas intenções de Spínola, e aproveitando a oportunidade para o afastar do processo político, Álvaro Cunhal e MFA reagiram de imediato impedindo a realização da manifestação.

¹⁴ Ver, por exemplo, Tom Gallagher, “Portugal’s Atlantic Territories: The Separatist Challenge”, *The World Today*, September 1979, p. 353-359.

¹⁵ Helmut Schmidt, *Men and Power. A Political Retrospective*, New York, Random House, 1989, p. 168.

Os acontecimentos do 28 de Setembro significaram uma decisiva viragem à esquerda do processo político português. Desde logo, com a queda de Spínola e a sua substituição por Costa Gomes, o que significava a remoção do principal obstáculo ao avanço da revolução. Depois, com a formação de um novo Governo onde o MFA e a esquerda reforçam a sua posição. Igual tendência iria verificar-se ao nível da JSN e do Conselho de Estado.

Mas mais importante de tudo, é neste momento que o PCP percebe que tem a força necessária para apressar a execução da sua estratégia de tomada do poder. Acto contínuo, a 20 de Outubro, os comunistas realizam um Congresso Extraordinário no qual decidem avançar mais rapidamente com a sua revolução. Alinhámos aqui com a interpretação de Medeiros Ferreira quando sublinha justamente a importância de Setembro de 1974 para os comunistas e a viragem táctica operada por estes logo no mês seguinte, no VII Congresso Extraordinário. Escreve o autor: “[...] o PCP hegemonizou politicamente o país a partir dos acontecimentos do 28 de Setembro e sobretudo a partir da realização do seu Congresso Extraordinário a 20 de Outubro. [...] podemos situar a viragem táctica do PCP no sentido de uma acção orientada para a tomada revolucionária do poder, exactamente na sequência desse Congresso”¹⁶.

A prova das intenções dos comunistas pode ser encontrada na sua própria acção. Assim, logo em Novembro, o PCP inicia a batalha da “unicidade sindical” que teria o seu clímax no início do ano seguinte. No dia 28, um comunicado do Comité Central dizia: – “O PCP, como sempre tem afirmado, pronuncia-se contra o ‘pluralismo sindical’ e pela unidade dos trabalhadores em sindicatos autónomos e independentes do patronato, do Governo e dos partidos políticos. É através de tais sindicatos que os trabalhadores, praticando uma autêntica e ampla democracia interna, discutindo livremente os seus

¹⁶ José Medeiros Ferreira, *Ensaio Histórico sobre a Revolução do 25 de Abril. O Período Pré-Constitucional*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1983, p. 95-98.

¹⁷ Nota sobre a
Unidade
Sindical, 28 de
Novembro de
1974, em
*Documentos
Políticos do
Partido
Comunista
Português.
Comunicados do
Comité Central
do PCP*, Lisboa,
Avante, 1975,
p. 172.

¹⁸ Avante,
27.12.1974.

¹⁹ Avante,
9.1.1975.

²⁰ Para o
programa
político do PCP e
os seus
“objectivos
fundamentais”,
ver: Álvaro
Cunhal, *Rumo à
Vitória*, Porto,
Opinião, 1975.

problemas e tomando decisões de acordo com a expressão da maioria, apresentarão uma frente única na defesa dos seus interesses face ao patronato [...]”¹⁷. Em finais de Dezembro é a vez de Álvaro Cunhal começar a atacar a questão dos monopólios e da reforma agrária: – “A democracia não se constrói com os monopólios, mas contra os monopólios. A democracia não se constrói com os latifúndios, mas pondo termo a eles”¹⁸. E logo em Janeiro de 1975 o líder dos comunistas reclamava a institucionalização do MFA: – “Na situação política actual, o MFA é necessário à defesa das liberdades, ao prosseguimento da democratização e da descolonização, à realização de profundas transformações democráticas necessárias. [...] Nas condições actuais, só a reacção estaria interessada em pôr fim ao papel progressista desempenhado na vida política pelo Movimento das Forças Armadas. [...] O novo Estado democrático não poderá ignorar o papel das Forças Armadas. [...] Esse papel deve ser não apenas de facto, mas reconhecido *de jure*”¹⁹.

O que Cunhal procurava fazer era justamente garantir o avanço da sua revolução. Com as exigências da “unicidade sindical” e da institucionalização do MFA, o líder do PCP tentava edificar a estrutura necessária à execução da sua estratégia de tomada do poder – era a construção do edifício da “Aliança Povo-MFA”. Ou seja, como já foi referido, tentava garantir o controlo do movimento popular organizado, através do domínio do mundo sindical, e das Forças Armadas, através do MFA. Já a reclamação do fim dos monopólios e do avanço da reforma agrária correspondia à tentativa de aplicação de um “objectivo fundamental” do seu programa político: – A “liquidação do poder dos monopólios e dos latifúndios”²⁰.

Este rumo dos acontecimentos em Lisboa no pós-28 de Setembro iria acentuar as preocupações de Washington. João Hall Themido relata-nos um episódio paradigmático: “Numa atitude sem precedentes, Alan Lukens, novo Chefe do Serviço

que se ocupava da Península Ibérica, [...] telefonou-me para a embaixada num domingo à noite, dia 29 de Setembro, a transmitir-me a inquietação do Departamento de Estado com a situação portuguesa [...] receando o Governo americano que ‘o poder caísse nas mãos da extrema-esquerda’”²¹.

²¹ João Hall Themido, ob. cit., p. 175.

Os EUA contra-atacaram de imediato. Logo a 4 de Outubro, o Subsecretário de Estado para os Assuntos Europeus informava o ministro das Finanças Português que o plano de ajuda económica a Lisboa – que estava a ser preparado juntamente com uma visita de Spínola à capital norte-americana – tinha sido pensado antes das mudanças ocorridas no País e que fora suspenso. Era a pressão económica²². Ainda no mesmo mês, Kissinger aproveitava uma visita de Costa Gomes e Mário Soares a Washington para lhes transmitir a sua preocupação e pressioná-los de modo a afastarem os comunistas dos centros de poder. O Secretário de Estado avisava os responsáveis políticos portugueses de que estavam a permitir um excesso de poder do PCP nos centros de poder, nomeadamente no Governo, na instituição militar, nos sindicatos e nos meios de comunicação social e que se não revertissem rapidamente essa tendência Portugal podia estar perdido para o Ocidente²³. Era a pressão política.

²² Ver Lester Sobel, *Portuguese Revolution 1974-1976*, New York, Facts on File, 1976.

O profundo pessimismo expresso por Kissinger neste encontro com Costa Gomes e Mário Soares, seria materializado no que ficou conhecido por “teoria da vacina”, segundo a qual, uma vez tomado pelos comunistas, Portugal devia ser isolado internacionalmente pois, ao ficar isolado, tornar-se-ia um país periférico, empobrecido, sem peso externo e em permanente conflitualidade externa, logo era um exemplo a não ser seguido pela Itália, França, Grécia e Espanha, ou seja, “uma vacina” destinada a imunizar a Europa do Sul do vírus comunista.

²³ Sobre este encontro e as pressões de Kissinger sobre Mário Soares e Costa Gomes, ver em particular: Tad Szulc, ob. cit., p. 3 e Kenneth Maxwell, *A Construção da Democracia em Portugal*, Lisboa, Editorial Presença, 1999.

Vários autores têm interpretado a “teoria da vacina” como uma forma de justificar uma pretensa inacção norte-americana no contexto da revolução portuguesa, ou mesmo o desejo do

pior para o país. Todavia, a “teoria da vacina” não pretendia ser uma coisa nem outra, nem nunca teve tradução prática ao nível da acção de Washington em Portugal. Ela surgia como um “remédio” a ser aplicado apenas no caso das coisas correrem mal, ao mesmo tempo que os EUA se esforçavam para que as coisas corressem bem. O ideal era que Portugal fosse, não a vacina, mas o exemplo da coesão das democracias ocidentais. O que acabou por acontecer, razão pela qual a “teoria da vacina” acabou por ser apenas uma fórmula conceptual e não uma política.

A prova de que a “vacina” não significou nem desinteresse nem inacção está no contra-ataque lançado pelos EUA logo após os acontecimentos do 28 de Setembro. E no Outono de 1974, os norte-americanos lançam mesmo aquela que seria até à data a maior ofensiva destinada a reverter o curso dos acontecimentos da transição portuguesa.

Em princípios de Novembro, Kissinger decide enviar a Portugal uma missão diplomática, chefiada pelo director da *desk* de Assuntos Ibéricos, Alan Lunkens, destinada a estudar no terreno a realidade do País, a pressionar as autoridades de Lisboa e a estabelecer contactos com as forças democráticas nacionais. O relatório da missão ia no sentido das teses optimistas sustentadas pelo embaixador Scott e defendia que ainda era possível evitar que Portugal se tornasse comunista desde que se apoiasse economicamente o Partido Socialista e Mário Soares, em quem Washington podia confiar²⁴.

²⁴ Tad Szulc, ob. cit., p. 32.

Pela mesma altura, Kissinger resolve mudar o embaixador dos EUA em Lisboa. O Secretário de Estado considerava Scott um *soft-liner*, logo incapaz de fazer frente à ofensiva do PCP; decide então substituí-lo por Frank Carlucci, reputado de “duro”. Ao proceder a esta troca de embaixadores, o responsável pela diplomacia norte-americana tinha a óbvia intenção de reverter o curso da transição portuguesa, isto é, de combater o avanço dos comunistas. Sublinhe-se que Carlucci tinha grande experiência

em situações revolucionárias, tendo servido no Congo (durante a guerra civil dos anos 1960), no Zanzibar (durante a revolução que levou à sua unificação com a Tanzânia) e no Brasil (onde havia trabalhado com Vernon Walters que, à data da transição portuguesa, era o número dois da CIA).

O Departamento de Estado, agora claramente na ofensiva, inseria a nomeação do novo embaixador numa estratégia mais ampla que compreenderia a aprovação de um programa de ajuda económica e técnica a Portugal. O anúncio da decisão de apoiar Lisboa foi feito publicamente a 13 de Dezembro, através de uma nota oficial onde se podia ler logo a abrir: “[...] os Governos dos Estados Unidos e de Portugal estão de acordo que uma demonstração positiva de apoio e confiança por parte dos EUA em relação ao futuro de Portugal será oportuna e útil”²⁵. O objectivo inerente à concessão de ajuda era apresentado de modo claro: “O programa de ajuda e cooperação económica pretende ser um sinal de apoio determinado do Governo dos Estados Unidos a Portugal no seu esforço de construir uma sociedade livre e democrática”²⁶. O programa compreendia ajuda bilateral para as áreas da habitação, agricultura, transportes, administração pública, educação e saúde no valor de vinte milhões de dólares. Incluía também apoio no plano internacional, nomeadamente “junto de organizações internacionais, como o Banco Mundial, o FMI e a OCDE” e junto de “países amigos”, instados por Washington a “ajudar Portugal, quer bilateralmente, quer em conjugação com os EUA”²⁷. Finalmente, a Administração comprometia-se a apoiar uma proposta em discussão no Congresso destinada a conceder um empréstimo mais amplo a Portugal e aos territórios ultramarinos²⁸.

Segundo Tad Szulc, no contexto do 28 de Setembro, os norte-americanos consideravam também a hipótese de instruir a CIA para realizar um conjunto de operações em Portugal com a finalidade de conter o avanço comunista. Diz o autor: “[...]”

²⁵ *Department of State Bulletin*, January-March, 1975, p. 71.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

em Setembro, o Comité 40 reuniu-se para considerar possíveis acções da CIA destinadas a conter o perigo comunista. Nenhuma decisão foi tomada mas a Administração deixou em aberto a opção de ordenar importantes operações confidenciais”²⁹.

²⁹ Tad Szulc, ob. cit., p.26. O 40 Committee pertencia à estrutura do National Security Council (NSC) e destinava-se à aprovação de operações confidenciais.

O 11 de Março e a “arma NATO”

A crescente ofensiva do PCP havia de conduzir ao choque do 11 de Março e à subsequente deriva revolucionária. Não cabe no âmbito deste estudo analisar este momento de alta complexidade no processo político português. Importa, outrossim, perceber as suas consequências e, o que é mais, abordar a reacção de Washington a mais esta escalada revolucionária.

O 11 de Março significou uma radical oscilação da balança de poder a favor da esquerda revolucionária, em geral, e da aliança PCP-“gonçalvistas”, em particular. Desde logo, dominando os novos órgãos do poder militar criados pela institucionalização do MFA-Conselho da Revolução e Assembleia do MFA. Depois, conquistando posições no novo executivo (IV Governo Provisório), onde Vasco Gonçalves vê reforçado o seu poder, o PCP consegue impor o regresso do MDP/CDE e Mário Soares sai dos Negócios Estrangeiros (passando a ministro sem pasta). Sobrava apenas a Presidência da República, ocupada por Costa Gomes, cujo posicionamento parecia ser sempre de alinhamento com o lado que detinha o poder – e este estava agora na mãos do bloco revolucionário. Em súmula, o edifício do novo poder estava sob o controlo da aliança comunistas-“gonçalvistas” que, deste modo, estavam em condições de determinar a evolução da transição portuguesa.

O resultado desta nova equação de poder far-se-ia sentir de imediato. Na própria noite de 11 para 12 de Março, a Assembleia do MFA (a “Assembleia Selvagem”) aprovaria um conjunto de

medidas que correspondiam, essencialmente, a uma parte considerável dos pontos inscritos no programa do PCP: a nacionalização da banca e dos sectores básicos da economia, numa extensão que excedia metade da capacidade produtiva do país; a reforma agrária; e a “unicidade sindical”. Era, nas palavras do próprio Álvaro Cunhal, “o avanço impetuoso da revolução”³⁰.

Na capital norte-americana, Portugal parecia ser um País tomado pelos comunistas e, logo, perdido para o Ocidente. Acto contínuo, subia a pressão sobre Lisboa e começava-se a questionar a sua permanência na NATO, o que era, simultaneamente, uma “arma” de pressão e uma hipótese a ter em consideração caso as coisas corressem da pior maneira para o mundo das democracias ocidentais.

A reacção dos EUA ao 11 de Março seria imediata. João Hall Themido relata-nos dois episódios significativos. Em relação ao primeiro afirma: “Logo no dia seguinte [12 de Março] fui chamado ao Departamento de Estado pelo Adjunto do Subsecretário de Estado para os Assuntos Europeus (o Subsecretário Hartman encontrava-se no Médio Oriente com Kissinger) [...]. A diligência teve lugar às 20 horas, que em Washington é hora anormal para convocar embaixadores”³¹. E diz do segundo episódio: “Poucos dias depois, em 22 de Março, fui novamente convocado ao Departamento de Estado. Era Sábado e a diligência teve lugar no começo da tarde. Desta vez fui recebido pelo “Conselheiro do Departamento de Estado”, Helmut Sonnenfeldt, acompanhado por Arthur Hartman e Alan Lukens. Dia, hora e a presença de três dos mais altos funcionários do Departamento de Estado, tudo era excepcional, ficando evidente a intenção de acentuar a importância da diligência”³².

A pressão de Washington subia numa relação directamente proporcional à escalada da ofensiva revolucionária em Lisboa. A 25 de Março, o Departamento de Estado instruía o embaixador Carlucci para pressionar Costa Gomes, deixando claro

³⁰ Álvaro Cunhal, *A revolução Portuguesa. O Passado e o Futuro*, 2.ª edição, Lisboa, Avante, 1994, p. 65.

³¹ João Hall Themido, ob. cit., p. 212.

³² *Idem*, p. 213.

³³ Lester Sobel, ob. cit., p. 96.

³⁴ *Department of State Bulletin*, April 14, 1975, p. 468.

³⁵ Ver U.S. Senate. Committee on Foreign Relations, *Portugal in Transition*, A Report by Senator Mike Mansfield, 94th Congress, 1st Session, September, 1975, Washngtn D.C., Government Printing Office, 1975, p. 11.

³⁶ Entrevista de Frank Carlucci à *Visão*, 10 de Abril de 1997.

que “a viragem à esquerda era contrária aos interesses dos EUA e da NATO”³³. No dia seguinte, era a vez do próprio Kissinger censurar o que se estava a passar em Portugal e avisar que tal evolução podia levar os EUA a reverem a sua política para o Estado português e para a NATO: “O que parece estar a passar-se em Portugal neste momento é que o Movimento das Forças Armadas, que é substancialmente dominado por oficiais de esquerda, nomeou um novo Governo no seio do qual os comunistas e seus associados dominam muitos dos principais ministérios. Esta é uma evolução que [...] suscita questões nos Estados Unidos quanto à sua orientação para a NATO e para Portugal”³⁴. E no mesmo dia, o Secretário de Estado enviava uma carta directamente a Costa Gomes dizendo-lhe que o Governo americano estava em contacto com os aliados da NATO para uma análise conjunta da situação em Portugal. Era uma forma indirecta de afirmar que Lisboa poderia ter problemas ao nível da Aliança Atlântica caso continuasse o avanço da revolução comunista³⁵.

Pelo atrás citado, podemos ver que, gradualmente, os EUA introduziam na agenda ocidental a questão da permanência de Portugal na NATO, deixando perceber que um País governado por comunistas era incompatível com o funcionamento do sistema de defesa do Ocidente. Era uma forma de sondar os europeus sobre a hipótese de excluir Lisboa da Organização, em caso de tal se verificar necessário. Mas era também uma forma de pressão de alto grau de eficácia dada a total dependência portuguesa em relação à NATO para a sua defesa. É o próprio Carlucci quem confessa ter-se tratado de “uma ameaça” destinada a provocar a mudança do processo político português³⁶.

Os EUA recorreriam cada vez mais à “arma NATO”. No início de Maio, Kissinger dava o mote num almoço com jornalistas dizendo que “a possibilidade de intervenção dos Estados Unidos em Portugal é absolutamente de excluir, mas a exis-

tência de um país membro da NATO com uma política externa semelhante à da Argélia ou à da Jugoslávia constituía motivo da maior preocupação³⁷. Três dias depois era a vez do Subsecretário para os Assuntos Europeus revelar “[...] viva preocupação com a possibilidade de Portugal seguir uma política neutralista, considerando tal posição incompatível com a sua presença na NATO”³⁸. Em simultâneo, o Departamento de Estado instruía Carlucci para, nas suas próprias palavras, “dizer aos portugueses que não podiam acomodar-se na NATO se constituíssem um problema de segurança [...]”³⁹.

A 29 de Maio, nas vésperas do seu encontro com os aliados ocidentais em Bruxelas por ocasião da realização de uma Cimeira da NATO, o próprio Presidente Ford questionava a presença portuguesa na organização de defesa do Ocidente: “Estou preocupado com os comunistas e sua influência em Portugal e, por esta razão, com a relação de Portugal com a NATO. Este é um assunto que certamente levantarei no encontro de Bruxelas. Não vejo como se pode ter uma presença comunista significativa numa organização que foi [...] criada com o objectivo de enfrentar o desafio comunista do Leste”⁴⁰.

Da Cimeira da NATO à Conferência de Helsínquia: – O Ocidente discute Portugal e aproxima estratégias

A realização da Cimeira da NATO em Maio, primeiro, e a Assinatura da Acta Final da Conferência de Helsínquia de Agosto, depois, eram momentos óptimos para os líderes ocidentais se encontrarem para discutir o caso português e procurar aproximar as suas estratégias.

Ao nível interno a ocasião também era propícia para reverter o curso do processo revolucionário. A 25 de Abril realizam-se eleições para a Assembleia Constituinte com uma vitória

³⁷ Cit em João Hall Themido, ob. cit., p. 237.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Frank Carlucci, “The View from U.S. Embassy”, em Hans Binnendijk (ed.), *Authoritarian Regimes in Transition*, Washington D.C., U.S. Department of State, Foreign Service Institute, Center for the Study of Foreign Affairs, 1987, p. 211.

⁴⁰ Gerald Ford, *Public Papers of the Presidents of United States*, 1975, Washington D.C., Government Printing Office, 1975, p. 713.

clara das forças defensoras da via democrática e a derrota da esquerda revolucionária. O PCP, com 12, 38% dos votos era o grande derrotado, mas os radicais do MFA sofriam igualmente um importante revés dado o total insucesso do seu apelo ao voto em branco. O PS era o principal vencedor com 37,87%⁴¹.

O resulta do sufrágio seria o verdadeiro ponto de viragem na revolução portuguesa. Desde logo, porque veio pôr termo à exclusividade da legitimidade revolucionária, introduzindo uma nova forma de legitimidade – a eleitoral. Depois, deixavam claro que o PCP tinha um apoio popular muito menor do que muitos esperavam, valendo apenas 12% dos votos. Também porque as eleições dotaram o PS da força, e legitimidade, suficiente para modificar o panorama político, assumindo então o papel de catalisador das forças que se opunham à aliança PCP-“gonçalvistas”. Ainda porque permitiram ao sector não comunista do MFA tomar a ofensiva e procurar travar o crescente controlo do partido de Álvaro Cunhal sobre as Forças Armadas. Finalmente, porque ao nível internacional, ajudaram a cimentar a ideia de que Portugal não estava perdido para o Ocidente desde que se apoiassem as forças democráticas, sobretudo o partido de Mário Soares que, dado os resultados eleitorais, estava particularmente bem colocado para derrotar o PCP. Como o próprio Carlucci diria mais tarde: “Em retrospectiva, é claro que as eleições livres foram o ponto de viragem na situação portuguesa”⁴².

Importava aproveitar a oportunidade aberta internamente pelas eleições para a Constituinte. Mas para que os resultados produzissem efeitos directos no processo político era necessário que EUA e Europa Ocidental agissem de modo mais homogéneo, ou mesmo concertado, e em estreita ligação com as forças democráticas portuguesas. Foi isto mesmo que se esforçaram por fazer, aproveitando a ocasião fornecida pela realização da Cimeira da NATO e da Conferência de Helsínquia.

⁴¹ Os resultados seriam os seguintes:
PS (37,87%);
PPD (26,38%);
PCP (12,38);
CDS (7,65%);
MDP/CDE (4,12%); votos em branco (6,94%).

⁴² U.S. Sentate. Committee on Foreign Relations, *Military and Economic Assistance to Portugal*, Hearings Before the Subcommittee on Foreign Assistance, 95th Congress, 1st Session, February 25, 1977, Washington D.C., Government Printing Office, 1977, p. 16.

Era o início de um processo de contactos que culminaria na adopção de uma estratégia concertada do Ocidente para a transição portuguesa⁴³.

Os europeus ocidentais, e em especial a RFA, desempenhariam aqui um papel central, nomeadamente, desenvolvendo uma ampla actividade diplomática junto dos norte-americanos no sentido de os aproximar da sua posição. Nas suas memórias, o Chanceler Helmut Schmidt conta-nos que terá aproveitado o seu encontro com Ford e Kissinger, por ocasião da Cimeira da NATO, para aconselhar os norte-americanos a concentrar a sua acção na contenção do envolvimento da URSS em Portugal, sugestão que, como veremos, o Secretário de Estado acabaria por seguir⁴⁴. Pela mesma altura, também Brandt pressionava Washington e procurava convencer Kissinger de que o caso português ainda não estava perdido. Juliet Sablosky relata-nos que Brandt não hesitava em partilhar com os americanos a sua visão da realidade portuguesa, sublinhando sempre a importância da manutenção do País na NATO e do apoio às forças democráticas nacionais⁴⁵.

Certo é que, a partir da Cimeira de Bruxelas, os aliados ocidentais passaram a actuar de modo mais homogéneo em Portugal. Menos de um mês após o encontro na capital belga, norte-americanos e europeus ocidentais aumentam a sua pressão sobre Lisboa e actuam em sintonia temporal. A 23 de Junho, Kissinger afirmava: “A situação interna portuguesa coloca um sério problema se a tendência actual persistir. Se Portugal caminhar em direcção a um governo neutralista ou mesmo dominado pelos comunistas, teremos de enfrentar o problema de como isso pode ser compatível com uma aliança criada para conter a agressão comunista ou de como poderemos ter conversações confidenciais e consultas francas quando um dos governos [da Aliança] tem ligações estreitas com o potencial adversário”⁴⁶. Um dia depois, os ministros dos Negócios

⁴³ Refira-se que EUA e Europa Ocidental nem sempre estiveram de acordo sobre a estratégia a seguir para Portugal, sendo que mesmo dentro dos países da CEE havia divergências sobre o melhor modo de actuar. Para uma boa análise deste assunto, bem como do envolvimento europeu na transição portuguesa, ver Francisco Castro, “A CEE e o PREC”, *Revista Penélope*, n.º 26, 2002, p. 123-157.

⁴⁴ Helmut Schmidt, *Men and Power. A Political Retrospective*, New York, Random House, 1989, p. 167-68.

⁴⁵ Juliet Antunes Sablosky, *Transnational Party Activity and Domestic Political Development. The Case of Portugal*, Dissertação de Doutoramento, Universidade de Georgetown, Washington D.C., 1994, p. 217.

⁴⁶ *Department of State Bulletin*, July-September, 1975, p. 57.

Estrangeiros da CEE “[...] mostravam hesitação em dar apoio económico a Portugal, preocupados com a incerteza de uma “instabilidade política” e um “desenvolvimento democrático” no país”⁴⁷. A 25 de Junho era a vez de Gerald Ford retomar a “arma NATO”: “Estamos preocupados com os desenvolvimentos em Portugal. Não acreditamos que um governo dominado por comunistas em Portugal seja compatível com a NATO”⁴⁸. E a 17 de Julho, o Presidente francês “vetou um empréstimo da comunidade...por receio de estar a subsidiar uma aliança socialista-comunista”, tendo o Conselho de Chefes de Estado e de Governo da CEE apresentado Portugal “[...] com o que se pode chamar um “autêntico ultimato”: “A Comunidade Europeia, tendo em conta a sua tradição política e histórica, só pode dar o seu apoio a uma democracia pluralista””⁴⁹.

Segundo o relato feito por Rainer Eisfeld, a ligação entre a acção dos EUA e da Europa Ocidental também se reflectiria ao nível do apoio às forças democráticas, sobretudo o PS. Segundo este autor, “na sequência da Cimeira da NATO [...] e depois de consulta com os governos europeus ocidentais”, os norte-americanos decidiram “associar-se aos apoios ao PS”, disponibilizando fundos que seriam “canalizados pela CIA através de partidos e sindicatos socialistas na Europa Ocidental”⁵⁰.

Mas seria por ocasião do encontro dos principais líderes mundiais em Helsínquia, para a Assinatura da Acta Final da Conferência para a Segurança e Cooperação Europeia, que se verifica o ponto máximo de coincidência entre a acção dos EUA e da Europa Ocidental, sendo mesmo possível identificar, a partir desse momento, a existência de uma actuação concertada do Ocidente para a transição portuguesa. A pressão, concertada, dos aliados incidiria sobre as duas peças com capacidade para alterar o xadrez político em Portugal – Costa Gomes, a quem competia determinar a composição do Governo Provisório, e a URSS, de quem dependia o PCP.

⁴⁷ Rainer Eisfeld, ob. cit., p. 87.

⁴⁸ Gerald Ford, *Public Papers of the Presidents of United States*, ob. cit., p. 874.

⁴⁹ Rainer Eisfeld, ob. cit., p. 87.

⁵⁰ *Idem*, p. 93.

O dia 1 de Agosto de 1975, data da assinatura da Acta Final da Conferência, seria o momento escolhido para pressionar Costa Gomes e Brejnev. Harold Wilson e Helmut Schmidt tiveram um papel destacado nesta tarefa, mas Ford também não deixaria escapar a oportunidade. É o próprio Costa Gomes quem confessa ter sofrido “pressões externas”: “Foram o Sr. Harold Wilson, primeiro-ministro inglês, e o Sr. Helmut Schmidt, da Alemanha, os principais elementos que fizeram pressão política e que me disseram: “ou os senhores entram, enfim, num certo campo, ou os senhores perdem todas as facilidades prometidas, sob o ponto de vista económico e financeiro”. O Schmidt dizia sempre da mesma forma: “os senhores têm que ter ordem, porque sem ordem não há economia e sem economia não há governo. E o seu país está muito desordenado; é preciso meter na ordem este, aquele, aqueloutro”⁵¹. Rainer Eisfeld, por seu lado, revela a pressão exercida sobre o Presidente português por Ford e Wilson: “[...] o presidente Costa Gomes foi, em 1 de Agosto, na conferência de Helsínquia, de novo instado por Ford e pelo primeiro-ministro inglês, Wilson, a promover uma evolução “mais aceitável” em Portugal”⁵².

A pressão sobre a URSS começou, em rigor, mesmo antes do dia 1 de Agosto. Nas vésperas do encontro na capital finlandesa os líderes da Internacional Socialista tinham ameaçado Moscovo de não participarem na conferência como forma de pressionarem os soviéticos a não intervir em Portugal, ou seja, não apoiarem o PCP⁵³. Todavia, seria no primeiro dia de Agosto, aquando do encontro com Brejnev na Finlândia, que os dirigentes ocidentais iriam concentrar todas as pressões sobre Moscovo, destacando as consequências do envolvimento soviético nos assuntos de Lisboa ao nível da *détente* Leste-Oeste. No caso europeu, refira-se a título de exemplo, a conversa de Wilson com Brejnev onde lhe terá dito que “Portugal era um teste prático à *détente* na Europa”⁵⁴. Já Kissinger, pelo lado americano,

⁵¹ Entrevista a Costa Gomes, *Revista História*, n.º 14, Novembro de 1995, p. 19.

⁵² Rainer Eisfeld, “A “Revolução dos Cravos” e a Política Externa. O Fracasso do Pluralismo Socialista em Portugal a seguir a 1974”, em *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 11, Maio de 1983, p. 112.

⁵³ Para uma análise detalhada deste assunto, ver Juliet Antunes Sablosky, ob. cit.

⁵⁴ *Idem*, p. 221.

avisava a URSS que “uma actividade substancial levada a cabo por um país estrangeiro em Portugal seria considerada inconsistente com o espírito e mesmo a letra da declaração da Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa”⁵⁵.

⁵⁵ *Department of State Bulletin*, July-September, 1975, p. 316.

Este aviso do Secretário de Estado a Moscovo pode ser entendido como uma mudança de amplo significado na estratégia norte-americana para a transição portuguesa. Tal como havia aconselhado a Europa Ocidental e também Carlucci, os EUA concentravam agora os seus esforços na contenção do envolvimento soviético em Portugal, dado decisivo pois só Washington tinha a capacidade para travar o apoio do Kremlin ao PCP que, sem a ajuda soviética, estava condenado a ser derrotado. E logo após Helsínquia, Kissinger iria mesmo elevar a sua pressão sobre o adversário comunista do Leste a um nível sem precedentes – era um sinal claro que o Ocidente agia agora em plena sintonia.

A 14 de Agosto, num discurso em Birmingham destinado a explicar aos americanos a política externa do país, o Secretário de Estado discorria sobre o estado das relações Leste-Oeste e, sintomaticamente, consagrava grande parte da sua intervenção ao caso português. Com o intuito claro de lançar um sério aviso a Moscovo Kissinger afirmava que o seu envolvimento em Portugal era inconsistente com os princípios da segurança europeia, ou seja, punha em causa os acordos de Helsínquia: “[...] os Estados Unidos nunca aceitaram que a União Soviética é livre de proceder ao relaxamento de tensões de modo selectivo ou como um expediente para a obtenção de vantagens unilaterais. Em Portugal, um foco actual de preocupação, a União Soviética não deverá assumir a opção, quer directa, quer indirectamente, de influenciar os acontecimentos de modo contrário ao direito do povo português de determinar o seu próprio futuro. O envolvimento de potências estrangeiras com este propósito num país que é um nosso antigo amigo e aliado é inconsistente com qualquer princípio da segurança europeia”⁵⁶.

⁵⁶ *Department of State Bulletin*, September-November, 1975, p. 392.

Ao mesmo tempo que pressionava de forma directa a URSS, Kissinger aproveitava o discurso em Birmingham para deixar também claro que Portugal podia contar com apoio dos EUA, leia-se ajuda económica, caso afastasse os comunistas e desse sinais de avançar na via democrática o que só pode ser entendido como uma pressão sobre as autoridades de Lisboa para agirem de modo a favorecer aquele resultado favorável aos interesses de Washington: “Os Estados Unidos receberam com satisfação a revolução portuguesa. Nós e os nossos aliados apoiámos os seus propósitos diplomática e materialmente. Simpatizamos com as forças democráticas que procuram construir Portugal por meios democráticos. Iremos denunciar e opor-nos ao esforço de uma minoria que parece estar a subverter a revolução e os seus propósitos. O povo português deve saber que nós e todos os países democráticos do Ocidente estamos muito preocupados com o seu futuro e estamos preparados para ajudar um Portugal democrático”⁵⁷.

⁵⁷ *Idem*, p. 393.

EUA e Europa Ocidental tinham finalmente chegado a acordo sobre a estratégia a seguir para Portugal. A partir de então, o Ocidente agiria de modo concertado sobre o processo político português visando o seu objectivo de sempre – afastar os comunistas e travar a sua revolução. Sintomaticamente, assiste-se neste espaço de tempo ao refluxo do processo revolucionário português.

A acção concertada do Ocidente e o refluxo do processo revolucionário

O entendimento dos aliados ocidentais sobre o modo de agir em Portugal entre 1974 e 1976 iria ser complementado com uma concertação de outra natureza – entre a acção dos EUA e da Europa Ocidental e a actuação das forças democráticas portuguesas, lideradas pelo PS e pelos elementos não comunistas

do MFA. A justaposição da acção externa e interna iria conduzir ao refluxo do processo revolucionário, com os defensores da democracia representativa a ganharem terreno e a aliança PCP-“gonçalvistas” em perda e adoptando uma estratégia de minimização dessas perdas.

Verifica-se, então, uma complementaridade entre a acção política externa e interna com o objectivo muito preciso de forçar a queda do executivo liderado por Vasco Gonçalves e a nomeação de um novo Governo com outro Primeiro-Ministro e sem elementos comunistas. Este objectivo era entendido como o primeiro, e indispensável, momento de um processo mais vasto que num último momento compreenderia o afastamento de todos os centros de poder (políticos e militares) da aliança PCP-“gonçalvistas”.

No plano interno seria o PS a liderar esta dinâmica. O pretexto surgiria a 10 de Julho com o “caso República” e seria de imediato aproveitado pelos socialistas que decidem sair do governo com o claro intuito de provocar a sua queda. Sete dias depois o PPD acompanhava os socialistas e também abandonava o IV Governo Provisório liderado por Vasco Gonçalves. Mas mais importante ainda era a ofensiva agora desencadeada pelos elementos não comunistas do MFA que, a 7 de Agosto, publicavam um documento (o “documento dos Nove”) onde altos dirigentes do Movimento das Forças Armadas criticavam abertamente o curso dos acontecimentos, denunciavam a tentativa de controlo do poder militar pelo PCP e propugnavam a separação entre o poder político e o militar, provocando deste modo a definitiva divisão do MFA que deixava de ser o “braço armado” da revolução. Face a esta acção concertada das forças democráticas nacionais o IV Governo Provisório acabaria por cair a 8 de Agosto.

Costa Gomes ainda resiste e procura atrasar a inevitável queda de Vasco Gonçalves. Mas depois da malograda expe-

riência de um novo executivo formado sem a participação do PS e do PPD (o V Governo Provisório, que duraria menos de um mês), o Presidente da República vê-se obrigado a deixar cair o Primeiro-Ministro. A 29 de Agosto chegava ao fim o “gonçalvismo”.

O Ocidente iria desempenhar um papel activo neste contexto. Rainer Eisfeld revela-nos um dado da maior importância para a compreensão da influência dos EUA na decisão de Costa Gomes de afastar o Primeiro-Ministro Vasco Gonçalves. Diz o autor: “A última pressão registada sobre o Governo de Vasco Gonçalves parece ter sido exercida pelo gabinete norte-americano na questão de uma ponte aérea para evacuar os colonos brancos de Angola: em 6 e 17 de Agosto, o *Washington Post* noticiou que os EUA estavam a protelar a decisão oficial sobre um pedido urgente de ajuda português devido à “incerteza” sobre o destino do governo de Vasco Gonçalves, mas deixavam, ao mesmo tempo, entrever que “se fosse constituído um novo governo, ...com certeza seria organizado um pacote de medidas de auxílio para aliviar o peso enorme dos refugiados”. A ponte aérea foi anunciada oficialmente pelo State Department a 2 de Setembro, depois de Vasco Gonçalves se ter demitido”⁵⁸.

A pressão dos aliados ocidentais far-se-ia sentir de forma ainda mais directa no âmbito da formação do novo executivo. De modo a forçar a saída definitiva dos comunistas do Governo, EUA e Europa Ocidental deixavam claro às autoridades de Lisboa que estavam prontos a prestar auxílio financeiro ao País, mas com a condição de o PCP não controlar os novos ministérios, sobretudo em áreas-chave como a Economia, as Finanças, a Educação, o Trabalho e os Negócios Estrangeiros. Álvaro Cunhal parecia ter razões para afirmar que os actores nacionais anti-PCP estavam a contar com o apoio dos países ocidentais no âmbito da formação do VI Governo Provisório: “Conhecemos pressões de carácter diplomático e económico que foram feitas

⁵⁸ Rainer Eisfeld, “A “Revolução dos Cravos” e a Política Externa. O Fracasso do Pluralismo Socialista em Portugal a seguir a 1974”, *ob. cit.*, p. 112-113.

para a formação do VI Governo Provisório. Foram feitas pressões para que a solução fosse uma e não outra”. Mais concretamente: “na formação do VI Governo Provisório, nós, os comunistas, entre outras propostas, fizemos a proposta de ficar um comunista como ministro das Finanças. Não foram só as forças conservadoras que se opuseram a isso”. E rematava de modo categórico: “se a CEE quer emprestar dinheiro a Portugal, a CEE não tem que nos dizer quem deve ser o ministro das Finanças ou o ministro do Comércio Externo”⁵⁹.

⁵⁹ Álvaro Cunhal, “Intervenção na Sessão de Esclarecimento em Moscavide, 9 de Outubro de 1975, *Documentos Políticos do Partido Comunista Português. Discursos Políticos n.º 5. A Crise Político-Militar*, p. 289.

A prova desta pressão do Ocidente no contexto da formação do VI Governo Provisório está no facto de após ser conhecida a composição final do executivo chefiado por Pinheiro de Azevedo, que traduzia o quase total afastamento do PCP, os países ocidentais fazerem finalmente chegar a Portugal a tão necessária ajuda económica. No início de Outubro, os EUA e a Europa Ocidental concediam a Lisboa um empréstimo de emergência no valor de 272 milhões de dólares. A 7 de Outubro, a CEE anunciava oficialmente a concessão de um empréstimo de 187 milhões de dólares que seria atribuído através do Banco Europeu de Investimentos a uma taxa bonificada (6.5% em vez dos habituais 9.5%). Em plena sintonia com a acção dos europeus ocidentais, apenas três dias depois era a vez do Departamento de Estado tornar igualmente público um pacote de ajuda ao novo Governo no valor de 85 milhões de dólares⁶⁰.

⁶⁰ Lester Sobel, ob. cit., p. 116.

Todavia, o ponto máximo desta última fase do processo revolucionário português seria atingido com o choque militar de 25 de Novembro. Não cabe aqui proceder à interpretação daquele que é um dos momentos mais complexos da dialéctica inaugurada pelo 25 de Abril. Importa sim perceber qual o envolvimento do Ocidente neste universo.

O essencial do envolvimento norte-americano e europeu ocidental no contexto do 25 de Novembro parece encontrar-se no âmbito do plano de resistência concebido pelas forças demo-

cráticas internas – políticas e militares – para o caso de efectivação da chamada “Comuna de Lisboa”. A ideia era concentrar no Norte do País o “quartel-general” do eixo democrático e daí lançar o contra-ataque em caso de tomada da capital pelas forças revolucionárias. E para o sucesso deste plano contava-se com o apoio do Ocidente. É o próprio Mário Soares que nos revela esta dimensão: “Pouco antes do 25 de Novembro entrevistei-me na Grã-Bretanha com Callaghan, a quem disse que ia produzir-se um golpe comunista e que era preciso contra-atacar. Os “nove” e os que organizavam a resistência tinham medo que não houvesse suficiente gasolina no país, nem bastantes armas. Callaghan enviou-me um oficial do serviço de espionagem britânico, que pus em contacto com os “nove”. A sua missão era estudar a maneira como nos poderia ajudar a Inglaterra nas primeiras horas, no caso do país ficar dividido ao meio. No estudo de situação, chegou-se à conclusão de que eles nos fariam chegar armas do norte, no caso de ser necessário”⁶¹.

Também Rui Mateus, à época responsável pelas Relações Internacionais do PS, nos dá um testemunho importante sobre este assunto. Indo mais longe, ele fala mesmo da existência de um “Plano Callaghan” que envolvia não só o Reino Unido, mas também os EUA e os respectivos serviços secretos: “[...] o chamado “Plano Callaghan” envolvia a firme decisão de participação de meios logísticos “clandestinos” da Grã-Bretanha e dos EUA, do M16 e da CIA, para apoiar as forças democráticas [...]. No âmbito deste, depois de identificadas as forças civis e militares anticomunistas, a CIA e o M16 no seu conjunto lançariam elas próprias uma série de operações clandestinas, ao mesmo tempo que garantiam o apoio logístico aos militares fiéis ao regime democrático. Seriam utilizados meios aéreos e marítimos para abastecimento e manutenção da resistência portuguesa na zona Norte do país e efectuados *raids* aéreos, para imobilizar as posições comunistas na zona de Lisboa”⁶².

⁶¹ Entrevista de Mário Soares em Josep Sánchez Cervelló, *A Revolução Portuguesa e sua Influência na Transição Espanhola*, Lisboa, Assírio e Alvim, 1993, p. 250. Ver também: Maria João Avillez, *Soares. Ditadura e Revolução*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996, p. 491.

⁶² Rui Mateus, *Contos Proibidos. Memórias de um PS Desconhecido*, Lisboa, Dom Quixote, 3.ª edição. 1996, p. 96-97.

Compete sublinhar que esta informação deve ser vista com a maior cautela pois não há nenhum registo oficial que a comprove. Contudo, é certo que o Ocidente estava crescentemente envolvido em Portugal, sobretudo a partir de Junho-Agosto de 1975, parecendo lógico que tenha desempenhado um papel de relevo neste momento que marca o final do processo revolucionário português.

EUA lideram programa de apoio à democracia portuguesa

Com o 25 de Novembro terminava a revolução portuguesa e tinha início o processo de edificação da estrutura político-institucional do sistema democrático que ficaria completo com a tomada de posse do I Governo Constitucional, a 23 de Julho. Chegava ao fim a transição democrática portuguesa.

Neste período de tempo os EUA iriam desempenhar um papel liderante no apoio à democracia portuguesa. Washington iria conceber um programa de apoio ao País, destinado a estabilizar os precários avanços democráticos e impulsionar o seu desenvolvimento, que contemplaria dois pilares centrais: – ajuda económica e apoio militar. O primeiro destinava-se a minorar as consequências da grave situação em que se encontrava a economia do País e que se temia poder ser um factor perturbador da dinâmica democrática iniciada em finais de Novembro. O segundo tinha como objectivo “devolver” os militares aos quartéis pela sua profissionalização e modernização através, sobretudo, das estruturas da NATO.

Carlucci, numa audiência no Congresso, iria colocar com clareza a orientação estratégica que Washington seguiria para Portugal neste período: – “Neste momento é mais importante do que nunca que continuemos a apoiar as forças democráticas portuguesas. O apoio deve ter dois elementos concretos:

ajuda militar e ajuda económica”. Concretizando, o embaixador americano em Lisboa, referindo-se ao pilar da ajuda militar, identificava correctamente a prioridade à retirada dos militares da actividade política através da sua profissionalização e modernização via NATO e do estreitamento das ligações com a organização de defesa do Ocidente: – “Como decorrência natural da sua retirada da vida política, as Forças Armadas trabalharam para criar uma nova missão e estrutura de natureza não política e orientada para a NATO, tendo sido apoiadas por todos os partidos democráticos em Portugal. Central para o sucesso desta empresa é o estabelecimento de uma brigada aéreo-transportada [portuguesa] da NATO. O apoio dos aliados da NATO é indispensável para ajudar a equipar esta brigada”. Quanto ao pilar de ajuda económica, Carlucci percepcionava igualmente com acerto a importância decisiva da concessão de avultados empréstimos externos, como forma de minorar as consequências da grave crise económica em que o país tinha mergulhado e que poderia pôr em perigo as recentes conquistas democráticas através da sua exploração pela esquerda revolucionária: “Uma ajuda [económica] substancial, a ser paga ao longo de vários anos, dará a Portugal a confiança e o tempo necessários para operar a estabilização económica e a reconstrução da economia [...]. Mas, se não forem concedidos avultados empréstimos externos, o governo português será confrontado com a tarefa muito difícil de tentar impor, em curto tempo, um ainda mais severo programa de austeridade, com o risco de protestos populares, aumento da influência e da capacidade de agitação da extrema-esquerda e a possível perda de apoio das instituições democráticas na opinião pública”⁶³.

Apesar deste diagnóstico ter sido enunciado por Carlucci já em 1977 ele representa o essencial da estratégia americana de apoio à democracia portuguesa entre Novembro de 1975 e Julho de 1976. E esta passava, desde logo, pela ajuda económica

⁶³ House of Representatives. Committee on International Relations, *To Authorize Supplemental Military Assistance to Portugal for Fiscal Year 1977*, Hearing Before the Subcommittee on Europe and the Middle East, 95th Congress, 1st Session, March 1, 1977, Washington DC, Government Printing Office, 1977, p. 6-7.

a Portugal, área onde Washington iria ter um papel liderante, actuando a três níveis: – Concedendo directamente um empréstimo a Lisboa no valor de 240 milhões de dólares; liderando a criação de um consórcio internacional integrado por países aliados para a concessão do que ficaria conhecido por “grande empréstimo” dado o valor da verba em causa ascender a 1,5 biliões de dólares; e apoiando na linha da frente os esforços de Portugal para a obtenção de crédito no âmbito do FMI e do Banco Mundial.

O empréstimo de 240 milhões de dólares foi disponibilizado em Março de 76, por ocasião da visita do ministro da Finanças, Salgado Zenha, a Washington. Tal como o próprio Departamento de Estado escrevia, esta verba destinava-se a apoiar o desenvolvimento do País, sobretudo nas áreas da habitação e agricultura, e também a contribuir para a integração dos portugueses vindos de África⁶⁴.

Além da concessão deste empréstimo no âmbito bilateral, os EUA iriam iniciar e liderar o processo de constituição de um consórcio internacional formado por países como a Alemanha, a França e a Suécia, entre outros, que viria a disponibilizar a Portugal 1,5 biliões de dólares para ajuda à recuperação da sua economia – era o “grande empréstimo”⁶⁵. Em relação a este assunto diria o embaixador português em Washington: – “O apoio dos Estados Unidos a Portugal é então claro. Carlucci é o motor dessa acção mas, nesta fase, já não tem que ultrapassar as reticências de Kissinger, entretanto convertido às teses optimistas sobre a evolução da situação política em Portugal. [...] é posto em movimento um plano mais ambicioso visando a constituição de um consórcio internacional que coloque à disposição de Portugal 1,5 biliões de dólares. E são os próprios Estados Unidos que, a pedido de Portugal, se encarregam das diligências necessárias à obtenção deste “grande empréstimo”, procurando conseguir a colaboração da Alemanha, da França e de outros países, designadamente, os escandinavos”⁶⁶.

⁶⁴ *Department of State Bulletin*, April, 1976, p. 432.

⁶⁵ Importa referir que, não obstante o processo de formação do consórcio para a concessão do “grande empréstimo” tenha sido iniciado no período final da transição para a democracia em Portugal, as verbas só seriam aprovadas e disponibilizadas em meados de 1978.

⁶⁶ João Hall Themido, *ob. cit.*, p. 243.

O Governo norte-americano iria ainda desenvolver esforços junto do FMI e do Banco Mundial no sentido de favorecer a concessão de linhas de crédito a Portugal; porém esta acção ocorreria já na Administração Carter, ou seja, num período temporal posterior ao que estamos a tratar.

O segundo pilar do programa de apoio dos EUA à democracia portuguesa seria o militar. Este iria ser desenvolvido em conjunto com os aliados europeus ocidentais da NATO, mas sob a liderança dos norte-americanos. A fórmula adoptada compreenderia duas componentes inter-relacionadas. Procurava-se estreitar as relações das Forças Armadas portuguesas com a NATO o que, em paralelo, implicava o apoio à modernização da estrutura militar do país, quer ao nível do seu equipamento, quer dos seus quadros. Tratava-se, no fundo, de profissionalizar os militares chamando-os a desempenhar um novo papel no âmbito de um regime democrático e civil, condição *sine qua non* à realização do objectivo de os retirar da vida política e devolvê-los aos quartéis.

Seria, então, criada a “Brigada NATO” através da qual, pela primeira vez, portugueses integravam a estrutura de comando da organização de defesa do Ocidente. Como refere Juliet Sablosky: – “A criação da “Brigada NATO” destinou-se a dar relevo ao envolvimento activo de Portugal com a aliança [...]. Pela primeira vez, a estrutura de comando da NATO integrou portugueses”⁶⁷. E para que Portugal pudesse participar nesta brigada os membros da Aliança Atlântica comprometiam-se a conceder a ajuda económica necessária à modernização da máquina militar de Lisboa, nomeadamente para a aquisição de equipamento moderno, formação de quadros e intercâmbio de informações. Só assim se podia operar a transformação de umas Forças Armadas estruturadas para uma guerra de guerrilha em África para umas Forças Armadas orientadas para a defesa do Atlântico.

⁶⁷ Juliet Antunes Sablosky, *PS e a Transição para a Democracia em Portugal*, Lisboa, Editorial Notícias, 2000, p. 99.

⁶⁸ Ver Thomas C. Bruneau, *Politics and Nationhood, Post-Revolutionary Portugal*, New York, Praeger, 1984, p. 86. Segundo o autor, a RFA seria o segundo país que mais contribuiu com ajuda económica para fins militares, disponibilizando cerca de metade dos montantes dos montantes concedidos por Washington.

Também ao nível da modernização da máquina militar de Lisboa a ajuda financeira de Washington seria decisiva. Segundo os registos existentes, Washington disponibilizaria cerca de 30 milhões de dólares por ano para a modernização das Forças Armadas portuguesas, contribuindo assim decisivamente para a sua profissionalização no âmbito das estruturas da NATO⁶⁸.

Este apoio maciço dos norte-americanos a Portugal no período de edificação da democracia, ou seja, depois do fim do processo revolucionário em finais de Novembro de 1975, e o papel liderante que desempenharam neste contexto é uma prova cabal de que Washington nunca se desinteressou do pulsar do processo político português ao longo da transição democrática e nunca desistiu de ajudar o País no seu caminho para a instauração de um regime democrático de modelo ocidental.

PORTUGAL, A EUROPA E OS ESTADOS UNIDOS: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA.

Nuno Severiano Teixeira

Os modelos históricos de inserção internacional

País europeu, Portugal é também, simultaneamente, um país atlântico. Pequena potência semi-periférica, Portugal tem ainda uma outra característica geopolítica que pesará decisivamente sobre a formulação da sua política externa: tem uma só fronteira terrestre e, conseqüentemente, viveu, sempre, sob um equilíbrio geopolítico instável entre o continente e o mar.

Destas constantes geopolíticas e dessa contínua tentativa de equilíbrio decorre um movimento histórico de longa duração que foi definindo senão invariantes pelo menos permanências nas opções externas e nas características históricas de política externa portuguesa e dos modelos de inserção internacional de Portugal.

Quais são e como se formam essas permanências históricas da política externa que definem, por sua vez, os modelos de inserção internacional do país?

Portugal conheceu, historicamente, três modelos de inserção internacional a que correspondem três momentos diferentes. O primeiro modelo é o do Portugal medieval. Até ao século XV, as relações externas de Portugal fazem-se no quadro da península ibérica, entre cinco unidades políticas todas elas mais ou menos da mesma dimensão e potencial: os reinos peninsulares – Castela, Leão, Navarra, Aragão e Portugal. A luta contra o Islão no interior da península e as limitações científico-tecnológicas e de recursos inviabilizavam, de resto, quaisquer relações sustentadas extra-peninsulares. Durante a Idade Média

as relações externas de Portugal desenvolvem-se, pois, no quadro intra-peninsular e num ambiente internacional de equilíbrio quase natural.

No século XV este quadro muda radicalmente. E é a partir de então que se formam as condicionantes geopolíticas e os movimentos de longa duração histórica na orientação externa do país que definem o segundo modelo de inserção internacional de Portugal. Modelo que prolonga durante cinco longos séculos e que só termina, precisamente, com o processo de democratização.

A vitória sobre o Islão e a unificação de Espanha pelos Reis Católicos convertem a península ibérica em duas unidades de desigual dimensão e potencial – Portugal e a Espanha. Por outro lado, a evolução científica e tecnológica vem possibilitar o desenvolvimento sustentado de relações extra-peninsulares. Do equilíbrio peninsular medieval passa-se a um desequilíbrio peninsular e, conseqüentemente, à procura por parte de Portugal de uma compensação para esse desequilíbrio. Compensação essa que a costa atlântica e a capacidade de sustentação de relações externas extra-peninsulares vai permitir – uma «compensação marítima». A partir de então Portugal passa a viver sob a tentativa constante de equilíbrio entre pressão continental de Espanha e a procura de uma compensação marítima do Atlântico.

Daqui decorrem as permanências históricas nas opções estratégicas de política externa portuguesa. Primeiro, uma percepção antinómica por vezes de dilema entre o Continente e o Mar entre a Europa e o Atlântico. Segundo, e como consequência da primeira, o afastamento estratégico em relação à Europa e ao Continente (percebido como ameaça de Espanha) e o predomínio do vector marítimo na orientação externa, ou dito de outro modo, a opção atlântica de Portugal. Terceiro, e como consequência do segundo, dois movimentos de longa duração histórica na política externa portuguesa: em primeiro lugar, a

procura de alianças privilegiadas com a potência marítima (historicamente, a aliança inglesa, no segundo pós-guerra os Estados Unidos da América e num plano multilateral, a Organização do Tratado do Atlântico Norte-NATO); em segundo lugar, o projecto colonial (concretizado nos vários ciclos do Império, a Índia, o Brasil, a África). Quarto, e como consequência dos três primeiros, a diversificação das alianças extra-peninsulares relativamente a Espanha e uma diplomacia, fundamentalmente bilateral, assente no triângulo Lisboa-Madrid-Londres, e depois de 1945, Lisboa-Madrid-Washington.

São estas linhas de orientação estratégica que dão forma à política externa do Estado Novo. São elas que dominam a cultura diplomática no Ministério dos Negócios Estrangeiros desde o Embaixador Teixeira de Sampaio ao Embaixador Franco Nogueira e são elas que informam toda a política externa de Salazar desde 1935 até ao final do regime.

Estão já, claramente, presentes a primeira tomada de posição em matéria de política externa em 1935, com a crítica ao parlamentarismo internacional da Sociedade das Nações (SDN), que Salazar considera o centro político continental, e em contraponto a afirmação da vocação atlântica de Portugal e o alheamento português das questões centro-europeias; a revalorização dos princípios tradicionais de política externa portuguesa com a reafirmação da Aliança Inglesa e da Amizade Peninsular; e, finalmente, a defesa intransigente do Império Colonial.

São esses mesmos princípios de afastamento das questões europeias, de afirmação de um Portugal Atlântico e Colonial e do regresso ao equilíbrio do triângulo Lisboa-Londres-Madrid que constituirão as orientações estratégicas da política externa portuguesa durante os anos 30 e 40, em particular durante a Guerra Civil de Espanha e durante a Segunda Guerra Mundial agora apoiados em dois instrumentos diplomáticos bem definidos – a Aliança Inglesa e o Pacto Ibérico.

Essas mesmas constantes históricas e linhas de orientação estratégica que persistem no pós-guerra e presidem às posições internacionais de Salazar que parece não compreender, ou pelo menos não aceitar, a emergência de uma nova ordem internacional. Em primeiro lugar, o declínio da Grã-Bretanha e a emergência dos Estados Unidos da América como nova potência marítima, que só vem a reconhecer com a estrada na NATO. Em segundo lugar, a desconfiança que tivera em relação ao assembleirismo da SDN volta a manifestar-se em relação à ONU, como nova a organização internacional de vocação mundial. Em terceiro lugar, não compreende que a reconstrução da Europa não podia mais fazer-se num quadro nacional e que teria que fazer-se, necessariamente, num quadro de cooperação internacional. Finalmente não compreende, e não aceita, o princípio e o direito dos povos a disporem de si próprios, dominante na Assembleia-Geral da ONU, e recusa liminarmente a descolonização.

Estas posições vão determinar a evolução da futura política externa portuguesa até ao final do regime no que toca às três questões fundamentais: a segurança atlântica; a construção europeia; e a questão colonial.

Apesar da sua tradicional desconfiança em relação aos Estados Unidos da América e da dificuldade em reconhecer o declínio britânico e a emergência americana como grande potência marítima hegemónica no Atlântico, Salazar vai ter que reconhecer essa realidade a breve trecho. O primeiro sinal é a assinatura do acordo das Lajes, acordo bilateral de cooperação militar entre Portugal e os Estados Unidos, em Fevereiro de 1948. A confirmação, já num quadro multilateral é, apesar de todas as reticências e resistências de Salazar, a entrada de Portugal na Aliança Atlântica, em Abril de 1949. O acordo das Lajes e a entrada de Portugal na NATO, significam, pois, o reconhecimento da nova potência marítima e a emergência da nova aliança, que é,

simultaneamente, a resposta da política externa portuguesa ao novo recorte da cena internacional do pós-guerra e o reencontro com a sua tradição atlântica.

Pelo contrário, no que toca à questão europeia, a posição portuguesa será bastante diferente. Manifesta-se, desde logo, nas primeiras hesitações perante o Plano Marshall, que levam Salazar à recusa do primeiro exercício em 1947/48. Aceitará o segundo, mas a evolução da política externa portuguesa face ao processo de construção europeia será marcada por um certo distanciamento e uma dupla posição. Isto é, presença nas organizações de cooperação económica, «hostilidade» para com qualquer projecto de integração ou supranacionalidade. Presença, por razões de pragmatismo, na Europa económica, recusa, por opção estratégica, de qualquer fórmula de Europa política.

A «opção europeia» que tinha, de resto, a democracia como condicionalidade política será, pois, a grande novidade da política externa da democracia portuguesa.

Se à integração no sistema de segurança atlântico e ao afastamento da construção europeia se acrescentar a defesa intransigente do Império colonial até aos conflitos da descolonização, durante treze anos e em três teatros de operações diferentes e simultâneos, estão definidas as grandes opções estratégicas da política externa portuguesa até ao final do regime autoritário.

Essas opções que correspondem com uma clareza meridiana ao segundo modelo histórico de inserção internacional de Portugal. Em primeiro lugar, a percepção antinómica, por vezes, mesmo hesitante, entre a Europa e o Atlântico, que atinge o «paroxismo» no final do Estado Novo, precisamente no debate político entre as duas opções estratégicas para o país: os africanistas e os europeístas.

Em segundo lugar, o afastamento da Europa e predomínio da opção atlântica e colonial. Predomínio no plano político, como na esfera económica. No plano político, com um dispo-

sitivo diplomático-estratégico totalmente assente no vector atlântico: na integração na NATO e nas relações de aliança privilegiadas com Washington e Londres (em particular no que respeita à questão europeia). Na esfera económica, com um dispositivo geoeconómico, basicamente ultramarino e colonial. E mesmo quando o pragmatismo obrigava o país a uma aproximação às instituições económicas europeias, essa aproximação continuava a fazer-se num quadro estratégico atlântico e nunca continental. A entrada de Portugal na Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) é disso o exemplo mais acabado.

Em terceiro lugar, a diversificação constante das alianças extra-peninsulares. Portugal estará sempre onde a Espanha não está. No quadro atlântico, Portugal entra NATO, a Espanha fica de fora. No quadro europeu, Portugal entra na EFTA, a Espanha fica de fora.

Finalmente, e apesar de crescente interdependência das relações internacionais e da multilateralização progressiva do quadro diplomático, a persistência de uma diplomacia bilateral, assente no triângulo: Lisboa-Madrid-potência marítima.

O processo de democratização em Portugal traz consigo a alteração de todo esse quadro da política externa portuguesa. Mas traz mais do que isso. A transição à democracia e a consolidação democrática em Portugal e em Espanha, por um lado, e a própria evolução da cena internacional, por outro, conduzem, em apenas 12 anos, – 1974/1986 – ao desaparecimento desse modelo histórico de inserção internacional de Portugal, velho de cinco séculos.

Na sua dimensão internacional o processo de democratização em Portugal regista permanências, mas também introduz mudanças. A primeira e a mais importante das quais é a europeização da política externa portuguesa. Europeização que provocará, ela própria, a alteração do modelo de inserção internacional do país.

A democracia portuguesa, entre a Europa e os Estados Unidos

O fim do regime autoritário e o processo de transição à democracia que se inicia em 25 de Abril de 1974 vêm determinar uma redefinição profunda da política externa portuguesa de acordo com o espírito do programa do Movimento das Forças Armadas (MFA) que se traduzia, sinteticamente, pela fórmula: «democratização; descolonização; desenvolvimento». Apesar do programa do MFA anunciar e garantir o cumprimento de todos os compromissos internacionais de Portugal, tornava-se claro que esses dois simples princípios – democratizar e descolonizar – implicariam uma reinterpretação desses mesmos compromissos e uma alteração de fundo na orientação externa do estado português. Ainda em 1974, iniciam-se as negociações com vista à descolonização dos territórios coloniais. A descolonização constituiria, de facto, o primeiro grande desafio da política externa do novo regime. Sobre a questão, várias concepções ideológicas se defrontavam nos bastidores: uma primeira tendência, herdeira da proposta de Spínola em «Portugal e o Futuro», continuava a insistir na teoria federativa; uma segunda, inspirada por Melo Antunes, procurava a constituição de um eixo neutralista, não-alinhado e terceiro-mundista; finalmente, Vasco Gonçalves perfilhava uma tendência pró-soviética. Do ponto de vista político, estas nuances ideológicas dividiam-se em duas posições fundamentais: a primeira defendia que a autodeterminação não significava, automaticamente, a independência, e pugnava, intransigentemente, pela soberania portuguesa até um referendo que deveria decidir o destino dos territórios coloniais; a segunda, pelo contrário, defendia a identidade entre autodeterminação e independência, e pugnava pela transferência imediata de poderes para os movimentos de libertação, enquanto legítimos representantes dos povos coloniais. Num processo

complexo, não sem reflexos importantes sobre a política interna, venceu a segunda posição. Ao mesmo tempo que no terreno se implementava o cessar-fogo, nas chancelarias iniciavam-se as primeiras negociações diplomáticas. A Guiné-Bissau, que declarou, já e unilateralmente a independência, em 1973, seria o primeiro país a ser internacionalmente reconhecido pela antiga potência colonial. Estava-se em Agosto de 1974. E entre Agosto de 1974 e Janeiro de 1975, seguir-se-ia, embora com variantes próprias para cada caso, o mesmo processo de transferência de poderes para os movimentos de libertação, em todas as antigas colónias portuguesas.

Ao mesmo tempo que decorre o processo de descolonização, estabelecem-se relações diplomáticas com a União Soviética, os países de Leste e do Terceiro Mundo, com excepção da Albânia e da China, onde o processo conheceu maiores dificuldades, só resolvidas em 1979.

Todavia, a descolonização, a abertura diplomática e o fim do isolamento internacional do país não bastavam, por si só, para definir as novas orientações externas da democracia portuguesa. Muito pelo contrário. Sob as lutas ruidosas do processo de democratização interna, trava-se uma outra luta, silenciosa, sobre os objectivos e as opções estratégicas da política externa portuguesa. Entre Abril de 1974 e Janeiro de 1986, a política externa portuguesa oscilou entre duas orientações de fundo que marcam, igualmente, duas fases distintas: a da transição para a democracia, correspondente ao período pré-constitucional dominado pelo processo revolucionário; e a da consolidação democrática, correspondente ao período constitucional marcado pela institucionalização e estabilização do regime democrático.

O período pré-constitucional é caracterizado pela luta em torno das opções externas do país, pelo exercício de diplomacias paralelas e, consequentemente, pela indefinição da política

externa. Apesar das lutas, das hesitações e da indefinição, durante os governos provisórios e, em particular, aqueles de maior preponderância militar, a orientação global da política externa portuguesa tende para uma opção terceiro-mundista e para o desenvolvimento de relações privilegiadas com os novos países saídos da descolonização portuguesa. Era o último avatar, agora socializante, da tese, tão cara a Salazar, da «vocação africana» de Portugal.

O período constitucional que se inicia, precisamente, com o primeiro governo constitucional, caracteriza-se pela clarificação da política externa portuguesa e pela definição unívoca e rigorosa do posicionamento externo de Portugal. Portugal que assume, inteiramente, a sua condição de país ocidental, simultaneamente europeu e atlântico. Serão estes, pois, os dois vectores fundamentais e as verdadeiras opções estratégicas do Portugal democrático.

O vector atlântico significou para Portugal a permanência das características históricas da sua política externa e jogou um papel importante, não só ao nível da orientação externa, como também da estabilização interna do país.

No plano bilateral, esse atlantismo materializou-se no estreitamento de relações diplomáticas com os Estados Unidos e pela renovação do Acordo das Lajes, em 1979 e 1983. Por estes acordos, Portugal estende as chamadas «facilidades» nas bases dos Açores aos Estados Unidos da América até 1991, e recebe como contrapartida «ajudas» no sector económico e militar. No plano multilateral, o vector atlântico traduziu-se pela manutenção e reforço da posição de Portugal na Aliança Atlântica e pela redefinição e renovação do empenhamento português nos compromissos militares da NATO, que o esforço da guerra em África tinha obrigado a abandonar desde a década de 60. No que concerne ao exército, este reforço dos compromissos traduziu-se na organização da Brigada Mista Independente,

entretanto convertida em Brigada Aero-Transportada, que vem substituir e reactivar a antiga Divisão Independente do Exército, e que mantém, no essencial, os seus antigos objectivos nas missões da NATO no flanco Sul da Aliança. Ao nível da Marinha e Força Aérea, reforçam-se as missões de patrulha no quadro do IBERLAND cujo comando é elevado à categoria Comando-Chefe – CINCIBERLAND – e passa a poder ser desempenhado por um oficial português.

A «opção europeia» é, no entanto, a grande novidade da política externa pós 25 de Abril e o grande desafio do Portugal democrático. Ultrapassadas as resistências anti-europeias, primeiro da opção africana do regime autoritário, depois da tentação terceiro-mundista do período revolucionário, Portugal assume claramente, a partir de 1976, a «opção europeia». Agora, enquanto projecto político e não só numa perspectiva meramente económica, como quando dos acordos de associação em 1972.

A aproximação de Portugal ao processo de construção europeia começa, precisamente, nesse ano de 1976, com a adesão ao Conselho da Europa e a assinatura dos Protocolos Adicionais ao Acordo de 1972 que constituem, em certa medida, a fase preliminar do processo de adesão. Depois de uma ronda negocial pelas capitais europeias, coroada de êxito, entre Setembro de 1976 e Fevereiro de 1977, o I Governo constitucional solicita, formalmente, a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, em Março de 1977. Com o pedido formal de adesão ultrapassavam-se, definitivamente, as hesitações sobre a fórmula da integração portuguesa – fosse o estatuto de pré-adesão ou da chamada «associação privilegiada» – e concretizava-se, efectivamente, a «opção europeia». Era uma opção estratégica que marcaria, decisivamente, o futuro do país e completava a dimensão internacional da consolidação democrática portuguesa.

Motivavam o governo e fundamentavam essa opção estratégica dois objectivos: em primeiro lugar, a consolidação da democracia, que a entrada de Portugal na Comunidade assegurava; e, em segundo lugar, a modernização e o desenvolvimento económico, que a ajuda comunitária favorecia.

Ao pedido de adesão seguir-se-ia um longo e complexo processo de negociação que se estenderia por quase uma década. O culminar do processo chegaria, em Junho de 1985, com a assinatura do Tratado de adesão de Portugal às Comunidades Europeias. A partir de 1 de Janeiro de 1986, Portugal torna-se membro de pleno direito da Comunidade Europeia e nesse mesmo ano assinava o Acto Único Europeu .

Apesar do desenvolvimento de relações e laços de amizade e cooperação com os novos países de expressão oficial portuguesa continuarem a constituir uma preocupação importante da política externa portuguesa e, desde 1976, não só o governo, mas também os presidentes da República, não terem poupado esforços diplomáticos para uma melhoria das relações com os Países de Expressão Oficial Portuguesa, a verdade é que a opção estratégica de Portugal passa, agora, pela «opção europeia». Sem alterar os dados da sua inserção internacional, Portugal alterou, contudo, as suas prioridades estratégicas. Historicamente, pensou como um país atlântico e colonial que, quando o peso do vector marítimo se revelava excessivo, procurava compensações na Europa. Hoje, é um país europeu que mantém e procura rentabilizar a sua posição atlântica e as relações pós-coloniais.

Considerações finais

Duas considerações finais sobre as duas questões inicialmente levantadas. Em primeiro lugar, sobre a dimensão temporal dos

processo de democratização: existe ou não coincidência cronológica entre os processos de transição e consolidação ao nível interno e ao nível externo?

Se é verdade que essa coincidência se verifica no processo de transição, o mesmo não pode dizer-se no que toca à consolidação democrática. No primeiro caso, o final da transição e o início do período constitucional, ao nível interno, acompanha a clarificação da posição internacional de Portugal como país ocidental, simultaneamente atlântico e europeu. No segundo, o final da consolidação interna não coincide com a consolidação no plano internacional. Se a primeira pode considerar-se terminada em 1982, com a revisão constitucional e a lei de defesa nacional e das forças armadas, a segunda teve que esperar até 1986, com a adesão de Portugal à Comunidade Europeia.

Em segundo lugar, a questão da continuidade ou ruptura na política externa portuguesa antes e depois da democracia. Quais as permanências e quais as mudanças?

As permanências, que existem, decorrem dos elementos estruturais e geopolíticos e são, fundamentalmente, as áreas de interesse estratégico de Portugal que se mantêm: o Atlântico, a Europa e as relações pós-coloniais.

As mudanças são pelo menos quatro. Em primeiro lugar, muda a lógica antinómica entre Europa e Atlântico. É, hoje, uma lógica sem sentido e cujos termos não só não são contraditórios, como são complementares. Para a política externa portuguesa, ser atlântico pode significar valor acrescentado na Europa, tal como ser europeu pode ter valor acrescentado no Atlântico e, em particular, no Atlântico Sul, onde se desenvolvem as relações com o Brasil e as antigas colónias africanas.

Em segundo lugar, no binómio Europa-Atlântico mantém-se a equação geopolítica, mas invertem-se as prioridades estratégicas: tradicionalmente, Portugal desenvolve uma prioridade atlântica e colonial e, quando o peso do vector marítimo era

excessivo, procurava compensações continentais. Hoje, pelo contrário, a prioridade é a Europa e a União Europeia e, para ganhar poder acrescido, Portugal procura revalorizar e potenciar a posição atlântica e as relações pós-coloniais.

Em terceiro lugar, e como resultado da democracia em Portugal e em Espanha, os dois Estados peninsulares aproximaram as suas posições internacionais. Entre 1974 e 1975 Portugal descoloniza. Em 1979, a Espanha aproxima-se da EFTA. Em 1982, entra na estrutura política da NATO. Em 1986, Portugal e a Espanha entram na Comunidade Europeia. Em 1990, entram, uma vez mais conjuntamente, na União da Europa Ocidental (UEO). Em 1997, a Espanha entra na estrutura militar da NATO. Significa isto que não só o dispositivo geoeconómico português se continentalizou, com a entrada na Comunidade Europeia, como os dispositivos diplomáticos estratégicos de Portugal e da Espanha se aproximam progressivamente até coincidir. Dito de outro modo, Portugal e a Espanha, partilham, hoje, pela primeira vez as mesmas alianças extra-peninsulares: UE/NATO/UEO.

Em quarto e último lugar, resultado da crescente interdependência das relações internacionais e da valorização dos quadros diplomáticos multilaterais, a diplomacia portuguesa regista o declínio progressivo da diplomacia bilateral em favor da diplomacia multilateral que leva Portugal a uma presença nas organizações multilaterais das suas áreas de interesse estratégico: a EU na Europa, a NATO no Atlântico e a CPLP para as relações pós-coloniais.

Numa perspectiva de longa duração, estas mudanças, que não seria ousado classificar de radicais, significam o fim do modelo histórico de inserção internacional do país e os primeiros passos que a política externa portuguesa ensaia na construção de um novo modelo que tem como base a europeização.

REGIMES E IMPÉRIO:
AS RELAÇÕES
LUSO-AMERICANAS
NO SÉCULO XX



Parte II

Os Estados Unidos, a descolonização portuguesa e a Questão de Angola

OS ESTADOS UNIDOS E A DESCOLONIZAÇÃO DE ANGOLA: AS ORIGENS DE UMA POLÍTICA FALHADA

Fernando Andresen Guimarães

Os Estados Unidos e a descolonização de Angola: as origens de uma política falhada

Entre 1974 e 1975, no momento em que Portugal retirava de Angola, a política americana em relação à descolonização dirigia-se essencialmente contra a pretensão de influência da União Soviética sobre esse país africano. Washington não conseguiu atingir esse objectivo. O regime do MPLA que prevalecia em Angola à data da independência pertencia ao campo soviético. Os Estados Unidos perderam essa batalha da guerra fria, embora tenham tentado negá-lo recusando-se a reconhecer o novo governo. O MPLA derrotou os seus rivais nos campos militares e diplomáticos de forma clara: com tropas cubanas, armas soviéticas, o apoio do bloco socialista e uma maioria dos países africanos. O que não é tão claro é se os Estados Unidos tinham outras opções à escolha para além das que os levaram a acabar por apostar no cavalo errado. Por outras palavras, será que os Estados Unidos poderiam ter desenvolvido outra política em relação à descolonização de Angola? Uma política que teria aumentado a sua influência no novo governo pós-colonial? O que terá levado os Estados Unidos a apoiar a FNLA e a UNITA, e a produzir precisamente o efeito contrário ao desejado pelos seus decisores políticos, ou seja, um enorme aumento do capital de Moscovo em Angola, estendendo bem fundo a influência soviética e cubana no sul de África, e afastando ainda mais os Estados Unidos do continente?

Alguns hectares de asfalto

Quando se observam as origens da política americana em relação à descolonização de Angola, o que salta à vista é que, regra geral, Washington nunca terá duvidado da estabilidade e durabilidade do regime de Salazar e mesmo do de Caetano. Para os Estados Unidos Angola era, quase até ao fim, portuguesa. Por isso, o que determinou significativamente a política americana em relação a Angola foram também os factores críticos que governavam as relações dos EUA com Portugal. Em primeiro lugar estava a importância dos Açores para os interesses militares e estratégicos americanos.

Dean Acheson descrevia a base das Lajes como a base americana mais importante de todas. Em 1949, um relatório da CIA preparado para Truman realçava que “a utilização das instalações aéreas e navais nos Açores seria extremamente desejável em caso de guerra com a União Soviética”¹.

A importância logística destas bases aéreas a meio do Atlântico para o tráfego militar entre os Estados Unidos e a Europa tornou-se crucial. A sua importância ficou demonstrada durante a Crise de Berlim de 1961. Durante esse ano as bases aéreas nas ilhas Terceira (Lajes) e Santa Maria tiveram 14.000 partidas (mais de 40 vôos por dia). Este volume de tráfego sublinhava a importância das bases para uma ponte aérea geral das tropas americanas, apoiando a capacidade de extensão estratégica dos Estados Unidos em termos globais, e em particular para a Europa e o Médio Oriente. Além disso, as bases americanas nas ilhas possibilitavam a detecção e observação de submarinos num raio de 1000 milhas, uma capacidade que o Pentágono considerava essencial para fazer frente à crescente marinha soviética. Por último, mas não menos importante, os Açores concediam aos Estados Unidos instalações navais, a meio caminho entre a Sexta Esquadra estacionada no Mediterrâneo

¹ J. Freire Antunes, *Kennedy e Salazar: o Leão e a Raposa* (Lisboa: Difusão Cultural, 1991), p. 31.

e os seus principais depósitos de abastecimento na costa leste americana. De acordo com um memorando enviado pelos Chefes de Estado Maior ao Departamento de Estado em 1963, “a perda dos Açores degradaria seriamente a capacidade de resposta, a credibilidade e o controlo das principais forças militares dos Estados Unidos”².

² C. Coker, *Nato, the Warsaw Pact and Africa* (Basingstoke: Macmillan/ /RUSI, 1985), p. 64.

O vento de mudança

Enquanto Portugal era muito importante para as forças armadas americanas e para os arquitectos da segurança europeia, mostrava-se um empecilho aos esforços dos que na administração Kennedy procuravam cativar o mundo em vias de desenvolvimento e em particular as recém-nascidas nações africanas. Conscientes do novo mundo que ganhava forma, alguns procuraram estabelecer desde o início a influência dos Estados Unidos entre as novas nações africanas nascidas da descolonização europeia. Os laços americanos com Portugal, que teimosamente se recusava sequer a considerar a possibilidade de independência para os seus territórios, punham seriamente em risco esta política. Schlesinger acreditava que Kennedy era eficaz “... em fazer compreender aos seus visitantes africanos o dilema americano em relação à base dos Açores que limitava a crítica que podíamos fazer às colónias portuguesas e, assim a nossa posição em África”³. Kennedy escreveu em 1960: “Não podemos continuar a pensar em África apenas em termos da Europa”⁴. Segundo Sorenson, Kennedy teria preferido desistir da base dos Açores a permitir a Portugal ditar a sua política africana⁵.

³ A. M. Schlesinger, *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1965), p. 563.

⁴ J Freire Antunes, *op. cit.*, p. 51.

⁵ T. Sorenson, *Kennedy* (London: Hodder and Stoughton, 1965), p. 538, nota 3.

Em Abril de 1961, após a sublevação anti-colonial e a reacção colonial em Angola, a Assembleia Geral da ONU aprovou a resolução 1603 (XV) que pedia a Portugal que considerasse a introdução de medidas e reformas em Angola, de acordo com

⁶ A resolução 1514 (XV) afirmava o direito à autodeterminação e a resolução 1542 (XV) definia Angola como um território não-autónomo. Ver *United Nations Yearbook 1960* (UN, New York), pp. 138-40.

⁷ A. M. Schlesinger, *op. cit.*, p. 511.

⁸ O Capítulo XI da Carta da ONU refere-se aos territórios não-autónomos e às obrigações dos Estados Membros responsáveis pela sua administração. O Artigo 23 refere-se a essas obrigações, incluindo à de transmissão ao Secretário-General da ONU informação acerca das condições nesses territórios.

⁹ A. M. Schlesinger, *op. cit.*, p. 512.

¹⁰ J. Freire Antunes, *op. cit.*, p. 57.

anteriores resoluções que afirmavam o direito à autodeterminação e definiam Angola como um território não-autónomo⁶. Os Estados Unidos votaram a favor desta resolução. Quebravam assim o seu padrão de voto de abstenção, dominante durante a administração Eisenhower, em todas as resoluções referentes ao estatuto das colónias, mal acolhidas pelo respectivo senhor colonial e aliado ocidental. Mas sob o novo representante permanente dos EUA na ONU, Adlai Stevenson, a administração Kennedy assumia uma posição diferente, mais afirmativa, em relação ao colonialismo.

Quando se tomou a decisão de votar de forma contrária aos interesses de Portugal, Schlesinger recorda, “houve uma oposição dos europeístas no Departamento de Estado; mas Kennedy teve o cuidado de assegurar que tudo seria feito de maneira a respeitar as preocupações portuguesas e a solidariedade da NATO. Salazar foi informado da intenção americana uma semana antes da votação.”⁷

No Conselho de Segurança, a 9 de Junho, os Estados Unidos seguiram este volte-face com um voto a favor de uma resolução que condenava a repressão portuguesa das sublevações em Angola. Em Dezembro do mesmo ano, os Estados Unidos também votaram a favor da resolução 1699 (XVI), que condenava o não acatamento por parte de Portugal dos termos do Capítulo XI da Carta das Nações Unidas referente à submissão de informação acerca dos territórios não-autónomos⁸.

Esta mudança dramática da posição dos Estados Unidos nas Nações Unidas em relação a Portugal foi recebida com manifestações anti-americanas em Lisboa. Mas no mundo em vias de desenvolvimento a administração Kennedy foi “saudada como amiga dos povos oprimidos”⁹. Durante a campanha presidencial americana de 1960, o candidato vitorioso definira a sua visão do “vento de mudança”: “Defendo uma África onde os países são livres de escolher a sua própria trajectória nacional sem pressões ou coerções externas.”¹⁰

De acordo com o congressista Frank Church, que viajava por África, nascera um grande entusiasmo pelo jovem presidente em todo o continente: “Onde quer que notassem a nossa presença, multidões ansiosas gritavam: “Kennedy! Kennedy!”... pela primeira vez o nosso país era identificado com as legítimas aspirações africanas”¹¹.

Primeiros laços com a FNLA

A administração Kennedy actuou igualmente para além do âmbito da ONU e procurou apoiar directamente um movimento contra os portugueses. Robert Kennedy considerava a independência angolana “justa e inevitável” e apoiava o estabelecimento de ligações directas com os nacionalistas¹². Holden Roberto, o dirigente da UPA¹³ (e, mais tarde, da FNLA¹⁴) no final dos anos 50 estabelecera vários contactos nos Estados Unidos. Devido ao seu papel proeminente na sublevação anti-colonial no norte de Angola em 1961, a UPA era o movimento nacionalista angolano com mais exposição internacional. Washington autorizou a CIA a conceder apoio a Roberto e à UPA.

A quantidade de apoio nunca foi significativa, para além do que representava um acto de apoio em si. Nesta primeira fase, a CIA financiou Roberto “a um ritmo de 10.000 a 20.000 dólares por ano”. Estes pequenos pagamentos foram recebidos durante todo o período entre 1961 e 1975¹⁵.

O líder da UPA agradecia calorosamente ao novo benfeitor, apesar da falta de generosidade. Numa conferência de imprensa dada na Tunísia em Junho de 1961, após a adopção da resolução sobre Angola pelo Conselho de Segurança, Roberto declarava: “Queremos aproveitar a oportunidade para prestar um sentido tributo à nova administração americana e ao seu jovem

¹¹ *Ibid.*, p. 58.

¹² *Ibid.*, p. 132.

¹³ União dos Povos de Angola.

¹⁴ Frente Nacional para a Libertação de Angola.

¹⁵ Para esta questão vide G. Bender, ‘Kissinger in Angola: Anatomy of Failure’ in R Lemarchand (ed.) *American Policy in Southern Africa: The Stakes and the Stance* (Washington, DC: University Press of America, 1978); R. Morris, ‘The Proxy War in Angola: the Pathology of a Blunder’ in *New Republic* (Washington, DC) January 31, 1976, p. 20. Segundo uma fonte, a ajuda à FNLA foi interrompida em 1969 [C. Legum, ‘The Role of Western Powers in Southern Africa’ e ‘A Study of International Intervention in Angola’ in *After Angola: The War Over Southern Africa* 2nd Ed. (New York, NY: Africana Publishing Company, 1978)]. Morris acredita que os pagamentos à FNLA foram parados pela administração Nixon em 1970 em gesto significativo para com Portugal.

e dinâmico chefe, John Kennedy. O nosso país orgulhar-se-á de ter ajudado a solidificar a grande mudança na política americana em relação a África e à descolonização”¹⁶.

Numa carta a Kennedy escrita em 1962 Roberto louvava a inspiração que recebera por ocasião do encontro que tinham tido em Washington em 1959: “A memória vívida das ideias a que me expôs permitiu-me transmitir ao meu povo a certeza da sua compreensão e simpatia para com a nossa luta”¹⁷. Mais tarde, em 1991, Roberto falava desse encontro com Kennedy: “Passei duas horas a explicar a Kennedy o significado da nossa luta em Angola. Disse-me que os Estados Unidos tinham uma tradição anti-colonial e não podiam continuar a apoiar o regime de escravidão em Angola. Concordámos que era necessário fazer alguma coisa para impedir que os comunistas tomassem conta do movimento de libertação em Angola”¹⁸.

Publicamente Holden Roberto não se referia directamente aos Estados Unidos ou à assistência que forneciam ao seu movimento. Em geral apresentava a sua questão contra Portugal e depois apelava “às pessoas com sentimentos democráticos em todo o mundo... que ajudem a acabar com a opressão de 4,5 milhões de pessoas”¹⁹.

O Império contra-ataca

A reacção portuguesa ao apoio de Kennedy ao nacionalismo angolano foi, obviamente, bastante diferente. Como atrás dissemos, realizaram-se manifestações anti-americanas em Lisboa e em Luanda, enquanto Salazar esperava uma reunião ministerial da NATO em Oslo a 8 de Maio de 1961 para exprimir a ira de Portugal. Lisboa ameaçou abandonar a aliança e deixou claro que não era seguro que os Estados Unidos pudessem renovar o empréstimo da base dos Açores.

¹⁶ J. Marcum, *The Angolan Revolution, Volume I: Anatomy of an Explosion 1950-1962* (Cambridge, Mass: MIT Press, 1969), p. 182.

¹⁷ J. Freire Antunes, *op. cit.*, p. 52. Tradução minha (nota do autor).

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Comunicado à imprensa distribuído em inglês pelo American Committee on Africa em New York, datado de 15 de Março de 1961. Reproduzido in R.H. Chilcote, *Emerging Nationalism in Portuguese Africa: Documents* (Stanford, CA: Hoover Institution Press, 1972), pp. 70-73.

A administração Kennedy, sob pressão do Pentágono, procurou aplacar Lisboa, reafirmando o seu empenho na participação de Portugal na NATO. Mas em Lisboa os ânimos estavam exaltados. Para o regime existiam múltiplos sinais de que os EUA estavam a desenvolver uma campanha contra a posição portuguesa em África: fora estabelecido um programa de bolsas de estudo para universitários africanos das colónias portuguesas; o programa de assistência militar a Portugal foi reduzido dos 25 milhões de dólares iniciais para 3 milhões de dólares; foi imposta uma proibição de venda comercial de armas a Portugal em meados de 1961; e os Estados Unidos apoiaram a proibição do uso de material de guerra da NATO em África. Estas medidas não eram extensivas nem muito eficazes. A proibição da utilização de armamento da NATO em Angola (e mais tarde nas outras colónias) era impossível de verificar e, de qualquer forma, era claramente desobedecida por parte de Lisboa. Contudo, no seu conjunto, estas medidas reflectiam a mudança operada por Washington para apoiar as aspirações dos povos colonizados, e eram um anátema para Lisboa.

Durante cerca de um ano, entre 1961 e 1962, Washington oscilou entre os que defendiam o apoio aos nacionalistas angolanos e os que viam Portugal como uma medida de segurança crucial à própria segurança americana. De acordo com Schlesinger – na altura conselheiro de Kennedy – existia “um constante braço-de-ferro em Washington – o Bureau of European Affairs contra o Bureau of African Affairs; a Missão à ONU contra o Pentágono...”²⁰.

Lisboa lançou uma estratégia, semelhante à do regime do *apartheid* da África do Sul, para mostrar que os interesses do Ocidente, em particular em África, estavam intimamente ligados aos de Portugal. O regime salazarista apresentava-se constantemente não só como o defensor dos interesses ocidentais em África como o protector dos seus valores. Segundo Lisboa,

²⁰ A. M. Schlesinger, *op. cit.*, p. 562.

os desafios nacionalistas nas colónias eram parte de uma conspiração internacional dirigida pela “Rússia comunista” que planeava ganhar terreno em África para daí se virar para Portugal, para conquistar a Europa através do seu elo mais fraco²¹. Devido a este perigo, argumentava Lisboa, a sua própria resistência ao anti-colonialismo – ou como o regime diria, a sua luta contra a conspiração comunista em Angola – era uma parte fundamental da contenção global do poder soviético.

A campanha enaltecendo as virtudes anti-comunistas de Portugal foi direccionada ao coração do sistema americano. O Portuguese-American Committee for Foreign Affairs, pró-Lisboa, não se cansava de descrever o que estava a acontecer em Angola como uma insurreição organizada e instigada pelos comunistas. O Committee, claramente bem financiado, apoiado por uma firma de relações públicas de Nova York, a Selva and Lee, dirigia-se aos meios de comunicação social, à Casa Branca, ao Congresso e ao Departamento de Estado num esforço de manchar a imagem da causa nacionalista e restaurar as boas graças de Portugal em Washington²². O Committee usava as substanciais comunidades luso-americanas no Massachusetts para atingir os representantes desse estado no Capitólio. A 4 e 5 de Outubro, doze congressistas do Massachusetts (incluindo o *Speaker* e um antigo *Speaker* da Câmara dos Representantes) discursaram na Câmara dos Representantes louvando Portugal como um fiel e indispensável aliado da NATO, e condenando a insurreição nacionalista angolana como terrorismo de inspiração comunista.

O Pentágono também clarificou as suas preferências. Numa tentativa de protecção das relações luso-americanas, os Chefes de Estado-Maior enviaram um memorando ao Secretário da Defesa em Julho de 1963, dizendo que se fossem necessárias concessões à opinião pública africana, era preferível sacrificar os interesses americanos no sul da África do que ameaçar os interesses americanos nos Açores²³.

²¹ J. Marcum, *The Angolan Revolution, Volume II: Exile Politics and Guerrilla Warfare 1962-1976* (Cambridge, Mass: MIT Press, 1978), p. 21.

²² Em 1962, mais de US\$ 200,000 foram gastos pela firma Selva and Lee numa campanha para disseminar a imagem de uma ‘invasão comunista de Angola’. *Ibid.*, p. 272.

²³ Z. Laidi, p. 18.

Na Administração outras vozes responderam que as preocupações operacionais militares demasiado estreitas estavam a pôr em causa a posição dos Estados Unidos no quadro muito mais alargado das recém-independentes nações africanas e asiáticas. O embaixador de Kennedy na Índia, John Kenneth Galbraith, sugeria iradamente que a hesitação americana em condenar Portugal implicava “a troca de África” por “uns hectares de asfalto no Atlântico”²⁴.

Mas, no final, Lisboa venceu. Washington teve de escolher entre a Europa e África quando o regime de Lisboa, com destreza e sucesso, usou a aproximação do fim do empréstimo aos americanos das bases dos Açores, em Dezembro de 1962, para trazer os EUA de volta. Embora os Estados Unidos tivessem razões para duvidar que Portugal alguma vez abandonasse o seu lugar na aliança ocidental, Lisboa conseguiu, não obstante, recuos por parte de Washington na maior parte das áreas mencionadas, com a ameaça credível de negar a extensão do empréstimo dos Açores²⁵.

Calmamente, no início, o Presidente notificou o Departamento de Estado para cancelar todas as iniciativas anti-portuguesas por parte do governo americano. No final de 1962, os EUA regressavam publicamente à sua política de “*appeasement*” de Portugal, quando em Dezembro votaram contra a resolução da Assembleia Geral 1807 (XVII), que condenava Portugal.

Com efeito, as considerações militares e políticas em relação às bases dos Açores e à participação portuguesa na NATO tinham prevalecido sobre o desejo de alargar a influência americana no campo anti-colonial. Os Estados Unidos continuaram a aderir às resoluções da ONU relativas ao embargo de armas a Portugal e a fornecer algum apoio à FNLA. Mas, em termos gerais, Washington regressou a um apoio político, económico e mesmo moral, ainda que relutante, a Lisboa.

²⁴ J. Marcum, *op. cit.*, [1969], p. 184.

²⁵ Para uma análise alargada da crise de 1961 nas relações Luso-Americanas ver o excelente *Salazar-Kennedy: a crise de uma aliança* de Luís Nuno Rodrigues (Lisboa, Editorial Notícias, 2002).

A crescente condenação internacional da intransigência portuguesa face às forças nacionalistas em Angola e nas outras colónias não removeu os Estados Unidos do seu apoio a Lisboa. Nas palavras de Schlesinger, “A nossa própria capacidade para agir nesta situação, contudo, estava limitada pela nossa dependência, ou alegada dependência, das instalações militares que Portugal nos disponibilizava nos Açores”²⁶.

²⁶ A. M. Schlesinger, Jr *op.cit.*, p. 562.

Com um valor tão claramente estabelecido para os militares americanos, as bases dos Açores eram a linha de salvação de Portugal na aliança ocidental. Até 1971 o empréstimo das bases foi sendo renovado anualmente, o que concedia a Lisboa uma enorme vantagem política em relação aos Estados Unidos e à NATO.

A Guerra Fria instala-se

A partir de 1963, em Washington, Angola só muito raramente passou a ser vista como mais do que uma faceta da guerra fria. No início de 1962, numa carta a um crítico republicano, Roberto implorava para que deixassem a guerra fria fora de Angola, defendendo que quando os EUA tinham votado contra Portugal no Conselho de Segurança se tinham colocado no mesmo lado que Moscovo: “Porque é que a questão do nacionalismo angolano não pode ser isolada da guerra fria e julgada pelos seus méritos próprios?”²⁷

²⁷ J. Marcum, *op. cit.*, [1969], p. 183.

Mas o pedido de Roberto era em vão. A posição americana em relação a Angola foi, a partir daí, essencialmente determinada por considerações da guerra fria, em particular pelas decorrentes da rivalidade militar e estratégica com a União Soviética. No início dos anos 60, quando a jovem administração Kennedy procurava entusiasticamente um novo papel para os Estados Unidos, Washington era amplamente visto como uma das fontes

do apoio anti-colonial; tanto assim que, antes de 1964, o MPLA²⁸ tentou esconder as suas inclinações ideológicas de forma a granjear o apoio norte-americano. Depois de os Estados Unidos começarem a ser acusados de alinhar ao lado de Portugal, contudo, Washington tornava-se cada vez menos um destino nas digressões em busca de fundos dos nacionalistas angolanos. De facto, os Estados Unidos perderam a credibilidade enquanto grandes defensores da descolonização quando começaram a parecer recuar perante o governo português. Isto ajudou os nacionalistas angolanos, em particular o MPLA, a procurar apoio para a luta anti-colonial noutro lado, como na União Soviética e na China.

Depois dos EUA terem regressado a uma relação mais estreita com Portugal, o líder da FNLA mostrou-se, no início, cauteloso nas suas críticas a Washington. Em Março de 1964, num discurso proferido em Leopoldville, Roberto lamentava o fracasso da ONU em condenar Portugal por unanimidade, e de seguida virava-se contra o embaixador americano em Lisboa que “se atrevia a dizer que Angola era ‘um oásis de paz’”²⁹. Caracterizando as declarações do embaixador como “desafiadoras da opinião pública africana”, Roberto dizia que gostaria de acreditar que se tratava de uma posição pessoal, “que de nenhuma forma compromete a atitude dos Estados Unidos”³⁰.

No mesmo discurso, Roberto regressava ao tema da NATO. Anteriormente, numa declaração feita em Libreville em 1962³¹, chamara a atenção para as conclusões do Comité Especial da ONU para os Territórios sob Administração Portuguesa, segundo as quais os países da NATO forneciam uma grande parte das armas e do equipamento usado pelos portugueses em África. Sublinhando que a utilização de equipamento da NATO quebrara promessas portuguesas, Roberto pedia a atenção “dos membros do Pacto do Atlântico, em particular dos Estados Unidos, para esta situação séria...”. No seu discurso de 1964

²⁸ Movimento Popular para a Libertação de Angola.

²⁹ ‘On the Third Anniversary of the Revolution.’ Documento reproduzido in R.H. Chilcote, *op. cit.*, pp. 87-89.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Memorandum to UAM, Setembro de 1962. Documento reproduzido in R.H. Chilcote, *op. cit.*, [1972], pp. 146-149.

em Leopoldville, o líder da FNLA declarava que esperava que esses países que “voluntaria ou involutariamente tinham armado Portugal” revissem as suas políticas.

Mas assim que se tornou óbvio que a política americana ia no sentido de um apoio inequívoco a Portugal, Roberto já não conseguia esconder o seu desapontamento. A embaixada dos EUA em Leopoldville enviou para Washington as palavras de um dos conselheiros de Roberto: “Desde o recente regresso de Roberto de Nova York, achou-o um homem mudado... completamente desiludido com a política ocidental, e em particular a americana, em relação a Angola. Estava convencido que os Estados Unidos nunca poriam em causa os seus laços militares com Portugal e que era a ajuda militar americana a Portugal que lhes permitia deter Angola”³².

O próprio Roberto avisava quem quisesse ajudar Portugal: “A situação pode complicar-se seriamente. Somos angolanos e africanos e nada mais. Queremos ser livres... Não desperdiçaremos nenhuma oportunidade: faremos um pacto com o diabo, se tal for necessário”³³.

Os estatutos da UPA e da FNLA deixavam claro que o movimento poderia obter, “... sem compromisso, toda a ajuda moral e material requerida pela luta de libertação”³⁴. De facto, Roberto ameaçava o Ocidente de se aproximar do outro lado da guerra fria em busca de apoio, se não encontrasse aqui um maior entusiasmo pela luta nacionalista em Angola.

A vida de um movimento anti-colonial não pode prosseguir sem fundos. Assim que o compromisso americano com a FNLA começou a esmorecer, a necessidade ditou a procura de apoio noutro lado. Tal como ameaçara, Roberto pediu a Moscovo ajuda para a FNLA e, mais tarde, com êxito, a Pequim. Apesar destes contactos comprometedores, Roberto sabia que tinha de continuar a sublinhar a natureza anti-comunista da FNLA, para manter os Estados Unidos interessados. Como foi sugerido por

³² Embaixada dos EUA em Leopoldville ao State Department, 30 de Dezembro de 1963, citado in S. Weissman, ‘The CIA and US Policy in Zaire and Angola,’ in R. Lemarchand (ed.) *American Policy in Southern Africa: the Stakes and the Stance* (Washington DC: University Press of America, 1978), p. 401.

³³ ‘On the Third Anniversary of the Revolution.’ Reproduzido em R.H. Chilcote, *op. cit.*, [1972], pp. 87-89.

³⁴ Statutes of the UPA. Reproduzido in R.H. Chilcote, *op. cit.*, [1972], p. 101.

Stockwell, Roberto pode ter sido “suficientemente esperto para saber que a rivalidade entre o seu movimento “conservador” e o terrivelmente marxista MPLA lhe granjearia simpatia nos Estados Unidos.”³⁵

Em África, contudo, as ligações a Washington eram cada vez mais uma desvantagem. Em Julho de 1964 Jonas Savimbi, que desempenhara até aí o cargo de ministro dos negócios estrangeiros no denominado Governo Revolucionário de Angola no Exílio (GRAE), demitia-se, acusando Roberto de ser muito próximo dos EUA. Savimbi alegava que o “imperialismo americano” na UPA e no GRAE era em parte a causa da incapacidade do movimento e o que o levava a demitir-se³⁶. O futuro dirigente da UNITA³⁷ fazia uma lista dos laços de Roberto com os Estados Unidos: Roberto “contratara o Sr. Muller, um cidadão americano responsável pelas relações públicas no governo de Adoula, como conselheiro pessoal”; “assim como tomou como conselheiro pessoal John Marcum, conselheiro de Averill Harriman na questão das colónias portuguesas”, “participou, no final de 1963, em reuniões organizadas por Adoula e que contaram igualmente com a participação de Averill Harriman e de Bahri (da Tunísia); “mandou treinar onze angolanos, que farão parte da sua guarda de segurança pessoal, pelos serviços de contra-espionagem de Israel”, “contratou Bernhardt Manhertz, em Abril de 1964, para dirigir o ENLA (o exército da FNLA). Este oficial prestou serviço no exército americano no Vietname do Sul”. Havia ainda “a criação de uma secção, na embaixada americana em Leopoldville, encarregue da questão angolana e dirigida pelos senhores Heatter e Devnis... por causa... dos contactos pessoais destes homens com Holden Roberto”³⁸.

As acusações de Savimbi indicam que já em 1964 existia uma associação estreita entre, por um lado, vários americanos em Leopoldville ligados à embaixada americana e à CIA e, por

³⁵ J. Stockwell, *In Search of Enemies: A CIA Story* (New York, NY: W.W. Norton & Co., 1978), p. 116.

³⁶ Num documento impresso pelo MPLA em Argel, ‘Ou en est la Revolution Anglaise.’ Reproduzido em R.H. Chilcote, *op. cit.*, [1971], pp. 155-161.

³⁷ União Nacional para a Independência Total de Angola.

³⁸ *Ibid.*

outro, círculos políticos congolese e Holden Roberto. Em 1975 este triângulo seria fundamental na contextualização da decisão americana de fornecer apoio secreto à FNLA.

Reflectindo claramente o estatuto agora enfraquecido dos EUA, em especial entre os estados africanos, a FNLA procurou negar a existência de uma ligação com Washington. Numa tentativa de desmentir as acusações do Gana de que a FNLA “era um instrumento dos americanos”, um documento do GRAE datado de 1965 sugeria ironicamente que “os americanos, os verdadeiros donos de Angola, dificilmente precisariam de quatro, cinco ou seis anos (ou mais) de luta armada contra si próprios para substituir os fascistas portugueses por fantoches angolanos”³⁹.

³⁹ ‘La revolution angolaise dans le contexte africain et extra-africain’, Leopoldville, 15 March 1965. Documento reproduzido in R.H. Chilcote, *op. cit.*, [1971], pp. 165-170.

A era de Kissinger

Após a entrada de Kissinger para a administração americana no final da década de 60 foi ordenado um grande estudo acerca da política dos EUA em relação ao sul de África. Este estudo, o National Security Study Memorandum (NSSM) 39, foi apresentado ao Presidente Nixon no início de Janeiro de 1970, com a recomendação de Kissinger de que os Estados Unidos adoptassem uma política baseada na sua segunda opção. Esta opção recomendava o estabelecimento de uma política de dois sentidos. Por um lado, continuando a exprimir oposição pública à repressão racial enquanto, por outro, abrاندando suavemente o isolamento político e económico dos estados brancos em África, Portugal e a África do Sul. A conclusão abraçada por Kissinger era que “os brancos estavam para ficar”⁴⁰. Era do interesse de Washington, portanto, trabalhar por uma mudança construtiva na região através desses regimes minoritários, ao mesmo tempo que alinhavam na oposição internacional ao *apartheid* sul-africano, ao domínio minoritário rodesiano e ao colonialismo português.

⁴⁰ *The Kissinger Study on Southern Africa* (Spokesman Books, 1975), p. 66.

É importante referirmo-nos ao NSSM 39 porque, sob Kissinger, formava a base da política americana para Angola no início da década de 70, antes do golpe português. As considerações feitas no estudo – que Portugal em África, como um “estado branco”, era estável; que os movimentos anti-coloniais eram alternativas irrealistas; e que “uma vitória negra a qualquer altura” era impossível⁴¹ – eram, no essencial, erróneas. Estas considerações levaram os Estados Unidos a formular uma política que estava mal preparada, se não mesmo incapaz, para lidar com a eclosão da crise em Angola.

No fim dos anos 60, a política americana em relação a Portugal e aos seus territórios africanos reflectia mais o estado das coisas desejável pela estratégia global de Washington do que a realidade da situação em Portugal e em África. A conclusão de que “os brancos estão aqui para ficar” feita em 1970 contrastava certamente com a opinião do embaixador americano em Lisboa em 1960 que acreditava que “Portugal claramente não possui poder suficiente para manter estes vastos territórios”⁴².

O resultado imediato da atitude mais relaxada dos Estados Unidos em relação a Portugal e aos seus territórios africanos foi um acordo em Dezembro de 1971 sobre as bases dos Açores, substituindo o processo *ad hoc* de renovação, em vigor desde 1962. Em Lisboa, o regime liderado por Marcello Caetano, que sucedera a Salazar em 1968, sentia que os Estados Unidos e Portugal eram “mais uma vez aliados”⁴³. A importância estratégica das bases ficou demonstrada durante a guerra israélo-árabe de Outubro de 1973. Para além do seu valor militar estratégico, o facto de Lisboa ter dado autorização aos Estados Unidos para usarem a base dos Açores na operação de abastecimento de Israel marcou igualmente pontos políticos em Washington. Visto que outros estados da Europa Ocidental tinham negado à aviação americana o uso das bases dos EUA

⁴¹ G. Bender, ‘Kissinger in Angola: Anatomy of Failure’ in R Lemarchand (ed.) *American Policy in Southern Africa: The Stakes and the Stance* (Washington DC: University Press of America, 1978), p. 69.

⁴² J. Freire Antunes, *op. cit.*, [1991], p. 37.

⁴³ J. Marcum, *op. cit.*, [1978], p. 236.

na Europa com tal objectivo, as bases dos Açores tornaram-se cruciais para o apoio ao poderio aéreo de longo alcance americano. Em resposta a este favor político e militar, os Estados Unidos ofereceram a Portugal um pacote de ajuda substancial⁴⁴.

⁴⁴ Isto incluía 30 milhões de dólares em produtos agrícolas, direitos de levantamento até 5 milhões de dólares em equipamento não-militar e elegibilidade para financiamento de 400 milhões de dólares no Export-Import Bank. *Ibid.*

⁴⁵ G. Bender, *op. cit.*, [1978a], p. 70.

Na aparência, Washington continuava a aderir ao embargo da ONU à venda de armas a Portugal destinadas às guerras africanas. Mas Lisboa beneficiava de outras formas de assistência militar dos Estados Unidos, que fornecia equipamento com um significado duplo claro, militar e civil, como veículos pesados de transporte, jipes e helicópteros⁴⁵. Além disso, havia oficiais e pilotos portugueses a serem treinados em bases militares americanas na Alemanha Ocidental e no Panamá, enquanto que um milhar estava a ser treinado nos EUA em qualquer altura deste período. No início de 1971 Nixon autorizou a venda de quatro Boeing 707 à TAP, as linhas aéreas públicas, que então violaram a sua promessa de que seriam apenas usados em vôos comerciais, ao serem utilizados para o transporte de tropas de e para África. A venda de esfoliantes e herbicidas aos portugueses não estava coberta pelo embargo, e estes produtos químicos foram usados na luta contra os rebeldes. De facto, se o golpe de Abril de 1974 não tivesse derrubado o regime, é possível que os Estados Unidos estivessem perto de fornecer ilegalmente armas a Portugal. Durante uma visita em Dezembro de 1973 a Portugal Kissinger expressou a gratidão americana a Lisboa pelo uso dos Açores durante a guerra de Outubro e – aparentemente ignorante ou pelo menos despreocupado em relação ao embargo da ONU⁴⁶ – concordou em satisfazer os pedidos de armamento feitos pelos portugueses⁴⁷.

⁴⁶ G. Bender, *op. cit.*, [1978a], p. 71.

⁴⁷ J. Marcum, *op. cit.*, [1978], p. 236.

Para além destes benefícios militares, Portugal retirou também vantagens económicas da sua relação com os Estados Unidos. De acordo com Marcum, a American Gulf Oil Corporation,

que descobrira petróleo ao largo de Cabinda no final da década de 50, no início dos anos 70 contribuía com mais de 60 milhões de dólares anuais para o tesouro angolano, mesmo antes da subida dos preços do petróleo, em 1973. Outras facturas entradas nos cofres portugueses anualmente vindas dos EUA incluíam: de turismo, 80 milhões de dólares; das operações das bases dos Açores, 13 milhões, e em exportações angolanas de café para os Estados Unidos, 100 milhões de dólares⁴⁸.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 237.

Por estas razões se tem defendido que os Estados Unidos desenvolveram um papel significativo na luta portuguesa em África. Marcum conclui que as transferências americanas de quase 400 milhões de dólares foram feitas para Portugal em 1973. Este número é significativo quando comparado com o orçamento para a defesa português, que era apenas um pouco mais de 400 milhões de dólares⁴⁹. Diante desta equação Marcum, e outros⁵⁰, acreditam que é difícil refutar a ideia de que os Estados Unidos foram efectivamente importantes, ao fornecerem a Portugal os meios para a condução das suas guerras coloniais. Seja como for, esta era a percepção dos que se opunham ao colonialismo português.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Laidi afirma que, à luz das crescentes proporções de contribuições angolanas (insufladas pelas taxas da Gulf Oil Corporation) para o orçamento português, é possível concluir que '...a Gulf Oil apoiou sessenta por cento do esforço de guerra português em Angola nas vésperas da descolonização'. Z. Laidi, *op. cit.*, [1990], p. 52.

O 25 de Abril

Diz-se que o derrube do regime de Caetano em 25 de Abril de 1974 apanhou os americanos de surpresa. Aparentemente incapaz de imaginar o colapso de uma estrutura de poder claramente anacrónica e esgotada por guerras ultramarinas dispendiosas, Washington não previra a necessidade de mudança da sua política em relação a Portugal e, portanto, a Angola. A instabilidade que reinou em Portugal após o golpe dominou depois a atitude de Washington. Kissinger rejeitava a abordagem preconizada pelo embaixador dos EUA em Lisboa, Stuart Nash, de

apoio ao novo governo português. Temendo uma tomada de poder pelos comunistas, que poderia, na sua opinião, provocar um desequilíbrio na partilha de poder entre os EUA e a URSS, Kissinger despediu Nash e substituiu-o por Frank Carlucci, esperando que um “tipo duro” defendesse os interesses dos americanos em Portugal⁵¹. Mas Carlucci chegou à mesma conclusão que Nash: os Estados Unidos deviam apoiar o governo de coligação, em especial as pessoas e partidos mais democráticos, e os comunistas acabariam por se extinguir.

Em relação à África portuguesa Washington não alterou a sua perspectiva. Continuou a olhar para a questão da autodeterminação em Angola e nas outras colónias sob o ponto de vista de Lisboa. Após o golpe, os EUA apoiaram a solução da denominada “commonwealth portuguesa” proposta por Spínola⁵². Houve uma iniciativa de mais longo alcance por parte de Donald Easum, o Assistant Secretary for African Affairs, que viajou para África para sondar os movimentos que formariam os governos independentes dos futuros antigos territórios portugueses, mas seria cerceada por Kissinger. Easum conseguira uma reunião com a FRELIMO⁵³ e possivelmente estava prestes a estabelecer uma posição favorável para a influência americana nesse movimento moçambicano. Mas o aventureirismo de Easum não agradou a Kissinger, que o despediu dois dias depois de ter regressado de África⁵⁴.

Logo após o golpe em Portugal, a política americana em relação a Angola era de desprendimento total. Entre Abril de 1974 e Janeiro de 1975, Washington não interveio de nenhuma forma significativa nos assuntos políticos de Angola. A opinião do Departamento de Estado era que as forças em Angola – o MPLA, a FNLA e a UNITA – se equilibravam umas às outras. Além disso, sabia-se que a União Soviética suspendera o seu apoio ao MPLA mesmo antes do golpe em Lisboa, depois de um enviado soviético ter feito um relatório claramente negativo acerca da situação interna caótica do movimento⁵⁵.

⁵¹ Vide W. Isaacson *Kissinger: A Biography* (New York, NY: Simon & Schuster, 1992), p. 674.

⁵² H. Ekwe-Ekwe, *Conflict and Intervention in Africa: Nigeria, Angola, Zaire* (Basingstoke: Macmillan, 1990), p. 73.

⁵³ Frente de Libertação de Moçambique.

⁵⁴ G Bender, *op. cit.*, [1978a], p. 71.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 69.

Os EUA envolvem-se em Angola

Em meados de Janeiro de 1975, mal passavam duas semanas da assinatura dos acordos do Alvor entre Portugal e os três movimentos de libertação, onde se estabeleciam os vários passos até à independência de Angola, realizou-se uma reunião em Washington que mudaria a direcção da política americana. O denominado Comité dos “Quarenta” foi convocado por Kissinger para discutir as actividades secretas americanas e, quando a questão angolana foi tocada, a CIA propôs a reactivação do seu programa de assistência à FNLA⁵⁶. De acordo com Stockwell, a CIA já andava a financiar secretamente Roberto desde Julho de 1974 sem a aprovação da Casa Branca: “pequenas quantias, no início, mas o suficiente para se começar a saber que a CIA se estava a inscrever na corrida”⁵⁷.

Segundo a CIA, a quantia de 300 000 dólares proposta pela agência na reunião com Kissinger era suficiente para dar a entender a Mobutu, o principal apoiante da FNLA, que Washington compreendia a posição do Zaire na questão angolana⁵⁸. A CIA argumentava que a FNLA formaria “o governo mais estável e de maior confiança”⁵⁹, apesar da história de inaptidão militar e conflito interno do movimento de Roberto. Kissinger aceitou estes argumentos e “aprovou habitualmente” o pedido da CIA para o financiamento da FNLA⁶⁰. Esta decisão lançava os Estados Unidos por uma via de que não se retirou e que acabaria por conduzir a lado nenhum. Era um apoio relativamente pequeno mas representava o primeiro passo de um futuro programa americano mais alargado de apoio secreto à FNLA e à UNITA, que no final do Verão de 1975 recebiam armas americanas vindas do Zaire para lançarem um assalto a Luanda. Com a decisão de Janeiro, os Estados Unidos entraram na guerra civil de Angola pelo que seria o lado perdedor.

As escolhas políticas dos EUA para Angola enquadravam-se no contexto da competição com Moscovo. Confirmavam o que

⁵⁶ Segundo Marcum, o apoio dos EUA à FNLA fora grandemente interrompido desde o final dos anos 1960, para além de uma contribuição anual de 10 000 dólares para ‘recolha de informações’. J Marcum, *op. cit.*, [1978], p. 237.

⁵⁷ J. Stockwell, *op. cit.*, [1978], p. 67.

⁵⁸ G. Bender, *op. cit.*, [1978a], p. 75.

⁵⁹ R. Morris, *op. cit.*, [1976], p. 20.

⁶⁰ Uma proposta separada para dotar a UNITA de uma ajuda de 100 000 dólares foi recusada. S. Weissman, *op. cit.*, [1978], p. 404.

Kissinger pretendia ouvir: que a União Soviética tinha aspirações hegemónicas para África e estava a ajudar o MPLA a tomar o poder à medida que se aproximava a independência. Quando a CIA expôs o assunto a Kissinger na reunião do Comité dos Quarenta, em Janeiro de 1975, a União Soviética tinha, de facto, recommçado a sua ajuda ao movimento de Neto. Chegava-se assim à conclusão que a União Soviética intervinha em Angola para se assegurar de um resultado que lhe fosse favorável na luta pelo poder entre os movimentos de libertação.

Antes, em 1973, uma missão do Congresso americano enviada a investigar a política de Moscovo para África concluíra que a ajuda soviética aos movimentos de libertação se limitava à manutenção das linhas de comunicação, e que ligações mais substanciais, tais como ajuda militar e programas de treino, não atingiam um grande grau de envolvimento por parte de Moscovo⁶¹. Contudo, quando o Comité dos Quarenta decidiu reactivar a FNLA em Janeiro de 1975, a perspectiva em Washington alterara-se: o expansionismo soviético em Angola punha à prova a profundidade das águas da *détente*. Ao financiar a FNLA, Kissinger mostrava à URSS que os EUA tinham tomado nota do apoio de Moscovo ao MPLA e que não o aprovavam. Como dizia Kissinger a um subcomité do Senado, “não deve ser dada nenhuma oportunidade à União Soviética de usar forças militares com objectivos de agressão sem correrem o risco de entrar em conflito connosco.”⁶²

Porquê a FNLA? Não era certamente o movimento com mais potencial. Baseava-se num homem só, Holden Roberto, e fora originalmente desenvolvido para defender os interesses de um grupo étnico, os bakongo, a que Roberto pertencia. Estaria mais à vontade no meio político zairense do que no angolano, levantando questões acerca da sua representatividade junto da população de Angola se tivesse tomado o poder na altura da independência. Mas era precisamente esta dimensão zairense que

⁶¹ Z. Laidi, *op. cit.*, [1990], p. 49.

⁶² Testemunho prestado pelo Secretário de Estado perante o Subcommittee on Africa of the Committee on Foreign Affairs, US Senate, 29 January 1976. Citado in J. Marcum, *ibid.*, [1978], p. 408.

ajudava a enquadrar a situação para Washington, motivado principalmente pelo facto da FNLA lutar contra o MPLA apoiado pelos soviéticos. Como diz Marcum, a decisão do Comité dos Quarenta foi aparentemente motivada por “um hábito irreprensível de pensar em termos da “nossa equipa” e da ‘equipa deles’”⁶³.

A decisão do Comité dos Quarenta em Janeiro de 1975 de fazer um pagamento algo modesto à FNLA provocou uma reacção quase imediata em Angola: “As autoridades americanas negam rumores, que correm por Luanda, de um grande e continuado apoio da CIA à FNLA”⁶⁴. Laidi acreditava que já nesta altura o financiamento dos Estados Unidos apoiava a estratégia da FNLA de “desalojar o MPLA da capital antes da data crucial de 11 de Novembro de 1975”⁶⁵. Isto é provavelmente um exagero, já que o governo de transição ainda estava em funções e é provavelmente impossível dizer que o conflito armado era a única estratégia preconizada pelos movimentos. Além disso, a quantia relativamente pequena de ajuda impediria objectivos tão ambiciosos, pois ficava muito aquém das despesas militares da FNLA. O próprio Kissinger dizia, talvez não tão convincentemente, que a ajuda de Janeiro à FNLA servia apenas para “comprar bicicletas, clips, etc...”, e que essencialmente não se destinava a utilizações militares⁶⁶. O que é agora evidente, tal como o era então, é que esta ajuda à FNLA indiciava que os EUA apoiavam este movimento, em óbvio detrimento dos outros movimentos e certamente do governo transitório conjunto que fora estabelecido no Alvor.

Nem toda a gente na administração americana partilhava da perspectiva de Kissinger acerca da questão angolana, ou concordava com as suas medidas políticas. O Bureau for African Affairs do Departamento de Estado tinha uma fraca opinião de Holden Roberto e da FNLA, estando mais preocupado com a posição dos Estados Unidos entre as nações africanas do que

⁶³ J. Marcum, ‘Lessons of Angola’ in *Foreign Affairs* Volume 54 No.3, April 1976, p. 414.

⁶⁴ K. Adelman ‘Report from Angola’ in *Foreign Affairs* (New York) Volume 53, No.3, Abril de 1975, p. 568.

⁶⁵ Z. Laidi, *op. cit.*, [1990], p. 66.

⁶⁶ G. Bender, *op. cit.*, [1978a], p. 76.

com o conflito Leste-Oeste. Estas prioridades diferentes eram evidentes na iniciativa e subsequente demissão de Donald Easum em Novembro de 1974. Contudo, o novo Assistant Secretary for African Affairs escolhido para o substituir, Nathaniel Davis, tinha a mesma opinião que Easum e era contra uma guerra secreta em Angola, que sentia que os Estados Unidos não poderiam vencer: “O pior resultado possível seria um teste de vontade e força que perderíamos... se vamos fazer um teste de força com os soviéticos podíamos escolher um lugar mais vantajoso”, escreveu Davis num memorando à reunião do Comité dos Quarenta em 14 de Julho de 1975⁶⁷.

⁶⁷ W. Isaacson, *op. cit.*, [1994], p. 677. Kissinger recusou o pedido de Davis de participar nessa reunião.

⁶⁸ *Ibid.*

Mas estes argumentos não foram ouvidos. Na reunião de Julho, o Comité dos Quarenta foi mais longe e recomendou um programa secreto de 32 milhões de dólares de fundos e 16 milhões de dólares em equipamento militar para ser canalizado para a FNLA através do Zaire, que o Presidente Ford aprovou⁶⁸. Washington perdia a oportunidade de seguir um caminho diferente. Os EUA estavam agora comprometidos com uma guerra secreta em Angola. Davis demitiu-se discretamente e apenas explicou porque razão o fizera em 1978⁶⁹.

⁶⁹ N. Davis ‘The Angola Decision of 1975: A Personal Memoir,’ in *Foreign Affairs* (New York) Fall 1978.

Isto fazia de Kissinger e da CIA os principais decisores políticos americanos em relação a Angola. Segundo Brenda MacElhinney, a Desk Officer para Angola na CIA em 1975 que reabriu a estação de Luanda para a agência, “não culpem apenas Kissinger, a CIA levou os Estados Unidos para a confusão angolana”⁷⁰.

⁷⁰ J. Stockwell, *op. cit.*, p. 67.

Por outro lado Isaacson defende que “nem sequer a CIA estava totalmente a favor de um programa secreto” e que o director da agência, William Colby, “em estado de choque com o Vietname e acossado pelas audiências no Congresso sobre os erros passados da agência, não procurava mais problemas”⁷¹. Para além disso, os agentes de nível médio da CIA reconheciam que visto que os Estados Unidos se limitavam a um programa

⁷¹ W. Isaacson, *op. cit.*, [1994], p. 677.

secreto, a União Soviética tinha “maior liberdade de acção” para aumentar o seu apoio ao MPLA⁷².

⁷² *Ibid.*

O contexto dado pelo Zaire

Mesmo que existissem preocupações maiores, a decisão de Janeiro de 1975 de financiar secretamente Roberto e a FNLA foi em grande parte gizada por aqueles que tinham a perspectiva de Kinshasa, Zaire. O papel do Zaire na guerra civil angolana era bastante significativo mas servia igualmente para definir os parâmetros da política americana em relação a Angola.

Nessa altura o Zaire era muito mais importante estrategicamente para os Estados Unidos do que Angola, e era o seu principal aliado na África central e do sul. Os interesses económicos e políticos americanos eram de longe muito maiores aí do que em qualquer outro país africano. Por isso Washington mostrava-se desde o início mais aberto à forma como o regime de Mobutu concebia e abordava a situação em Angola. Além disso, existira um precedente histórico. O êxito de Washington na ajuda a Kinshasa para suprimir a CNL, que tinha sido apoiada pela União Soviética e por Cuba, deixava um precedente de intervenção secreta no Zaire bem sucedida. Jackson conclui que “a assistência à FNLA confirmava a intenção de Washington de repetir a sua estratégia de procura de alianças, que produzira tanto efeito durante a crise do Congo⁷³.

De acordo com vários relatórios, agentes secretos americanos tinham ajudado Mobutu a tomar o governo em Kinshasa em 1965 e o seu regime dependia quase exclusivamente do patrocínio americano⁷⁴. Por seu lado, os EUA dependiam de Mobutu “para proteger e manter os interesses americanos no seu país”⁷⁵. Esta relação estendia-se para além das fronteiras zaienses. Como diz Weissman, “Kissinger estaria a apostar em

⁷³ H. Jackson, *From the Congo to Soweto: US Foreign Policy Toward Africa Since 1960* (New York, NY: William Morrow and Co., 1982), p. 66.

⁷⁴ ‘De acordo com três indivíduos bem informados – um funcionário americano em Washington, um diplomata ocidental especialista no Congo, e um homem de negócios americano que falou com ... o homem da CIA Devlin – a CIA esteve envolvida no segundo golpe de Mobutu de Novembro... de 1965.’ S. Weissman, *op. cit.*, [1978], p. 394.

⁷⁵ H Jackson, *op. cit.*, [1982], p. 44.

⁷⁶ S Weissman, *op. cit.*, [1978], p. 395.

⁷⁷ ‘...Três-quartos de mil milhões de dólares em investimentos, empréstimos americanos...e o nosso acesso em termos favoráveis aos recursos mineralíferos do Zaire’ S. Weissman, *op. cit.*, [1978], p. 395. Os investimentos americanos no Zaire valiam aproximadamente 800 milhões de dólares. J. Marcum, *op. cit.*, [1978], p. 262.

⁷⁸ G. Bender, *op. cit.*, [1978a], p. 75.

⁷⁹ Stockwell, o funcionário da CIA encarregue do programa para Angola, defende o mesmo no seu livro. J. Stockwell, *op. cit.*, [1978].

Mobutu “para se opôr aos interesses de Moscovo” em África em geral...”⁷⁶ Interesses económicos americanos substanciais no Zaire davam-lhe ainda mais valor estratégico, tornando a estabilidade do regime de Mobutu num objectivo da política externa americana⁷⁷.

Mobutu e Roberto eram parentes pelo casamento e tinham uma relação política muito próxima. Mobutu queria Roberto em Luanda, pois procurava uma maior projecção regional. Este objectivo do dirigente zairense tornou-se num objectivo para os EUA. Bender escreve que a CIA defendia perante Kissinger que a ajuda à FNLA, “daria a entender ao presidente Mobutu que Washington compreendia bem a sua posição... o Zaire era sempre uma consideração fundamental em todas as decisões americanas relativas à ajuda secreta à FNLA”⁷⁸.

Diz-se que a CIA defendeu acerrimamente o apoio secreto à FNLA. Por sua vez a perspectiva da CIA era fortemente influenciada pelo ponto de vista da estação de Kinshasa, que era próxima de Mobutu e de Roberto. De facto, parece que até as opiniões divergentes dos agentes secretos americanos em Luanda nessa época foram postas de lado em favor da percepção dos acontecimentos em Angola tida em Kinshasa⁷⁹.

O “beijo da morte”

Um factor que complicou a política americana na guerra civil iniciada em 1975 foi a descoberta feita por Washington de que estava do mesmo lado que Pretória no apoio à FNLA e à UNITA contra o MPLA. O regime da África do Sul, isolado internacionalmente, tinha poucos amigos mas aqui, ainda que no início clandestinamente, aparecia aliado aos Estados Unidos, defendendo os interesses do Ocidente contra o aventureirismo comunista. Mas para Washington esta associação era extremamente prejudicial.

O governo da África do Sul foi devidamente informado do apoio clandestino que os Estados Unidos estavam a dar à FNLA através do Zaire. Stockwell escreve que o regime sul-africano foi mantido informado através de “volumosos relatórios secretos e informações detalhadas” fornecidos pela estação da CIA em Pretória⁸⁰. O regime sul-africano acreditava que os EUA estavam empenhados em derrubar o MPLA, mesmo que isso significasse a deslocação de tropas sul-africanas⁸¹ para Angola. Com a intervenção “a África do Sul esperava demonstrar o seu compromisso para com o mundo livre contra o expansionismo comunista. Angola parecia ser a oportunidade ideal para o fazer”⁸².

Pretória acreditaria que a identificação da intervenção com uma luta contra o “expansionismo comunista” daria mais importância ao objectivo, que prevaleceria sobre quaisquer consequências políticas negativas que o seu envolvimento poderia trazer. Demasiado confiante no seu valor para o Ocidente em plena guerra fria, o regime sul-africano era incapaz de calcular correctamente os efeitos que o apoio à FNLA e à UNITA teriam em África. Acabaria por descobrir que o seu envolvimento seria o “beijo de morte” para a coligação anti-MPLA.

O governo sul-africano alegou depois que Washington encorajou, e se não mesmo incitou, Pretória a intervir em Angola: “Perante a questão de se saber se Washington “solicitara” o envolvimento sul-africano, o Primeiro-Ministro Vorster acabara por responder que não chamaria mentiroso a ninguém que dissesse isso”⁸³.

Na opinião de Vorster, “a África do Sul nunca teria intervindo se não lhe tivesse sido assegurado que as suas forças seriam re-abastecidas caso encontrassem uma forte oposição... apenas interviria na assunção de que os EUA continuariam a armar as SADF se sofressem pesadas baixas”⁸⁴.

Por seu lado os Estados Unidos negaram ter dado tais garantias a Pretória: “Alguns acusam-nos de termos actuado em conjunto

⁸⁰ *Ibid.*, p. 181.

⁸¹ South African Defence Force.

⁸² D. Geldenhuys, *South Africa's Search for Security since the Second World War* (Braamfontein: South African Institute of International Affairs, Setembro de 1978), p. 10.

⁸³ *Newsweek* 17 de Maio de 1976.

⁸⁴ *New York Times* 5 e 7 de Fevereiro de 1976.

com a África do Sul', disse Kissinger perante o Subcomité para África do Senado. 'Não é verdade. Não tínhamos qualquer conhecimento prévio das intenções sul-africanas e não cooperámos militarmente com eles de nenhuma forma'"⁸⁵.

⁸⁵ A. Gavshon, *Crisis in Africa: Battleground of East and West* (Harmondsworth: Penguin Books, 1981), p. 243.

Compreensivelmente, os Estados Unidos não tinham vontade de admitir qualquer forma de relação com Pretória, especialmente num assunto tão sensível como o fornecimento de armas às tropas sul-africanas combatentes em Angola. "Como dizia um funcionário do governo de Washington ao Congresso, nenhum governo americano poderia re-abastecer as forças sul-africanas durante um conflito no qual as suas próprias tropas não estavam directamente envolvidas. Sublinhava até o facto recordando que os Estados Unidos tinham aderido escrupulosamente ao embargo de armas durante todo o conflito."⁸⁶

⁸⁶ C. Coker, *op. cit.*, [1985], p. 96.

O fracasso da política dos Estados Unidos

Quando chegou o dia da independência angolana, a 11 de Novembro de 1975, o MPLA assumiu o poder em Luanda e declarou-se o governo legítimo da Angola pós-colonial. A partir daqui o MPLA e os seus apoiantes passaram a descrever a luta pelo poder como a de um jovem mas legítimo governo defendendo uma nação recém-independente dos rebeldes apoiados pelos Estados Unidos e a África do Sul. O conflito militar continuou por alguns meses até 1976, à medida que a FNLA atacava do norte, com tropas zairenses e apoio americano, e a UNITA vinha do sul com as colunas clandestinas da SADF. O MPLA conseguiu manter Luanda nas suas mãos com a assistência dos soviéticos e, em particular, com uma ponte aérea de tropas cubanas.

A revelação da presença da SADF em solo angolano representou o início do fim da guerra civil. Embora a África do

Sul não fosse o único estado a intervir em Angola e Pretória apontasse para o enorme esforço sem precedentes soviético-cubano como o verdadeiro perigo, a intervenção sul-africana foi a acção mais vilipendiada de toda a guerra civil. Terá sido a intervenção sul-africana que levou a Nigéria, até aí uma simpatizante da UNITA, a rever a sua posição e a transferir o seu apoio para o MPLA. A opinião pública internacional insurgiu-se contra a intervenção sul-africana, de longe ultrapassando a crítica à intervenção cubana. O envolvimento de Pretória no conflito acabaria por levar a OUA e depois a ONU a reconhecer a legitimidade do MPLA e desta forma pôr termo à guerra civil de 1975.

Com a administração americana sob o fogo do Congresso por causa da operação secreta em Angola, era cada vez mais claro que não haveria seguimento ao apoio dos Estados Unidos à intervenção contra o MPLA. Pretória acusava Washington de fraqueza por não querer prosseguir a luta contra os “comunistas”. Mas culpava os Estados Unidos pelo que fora, na essência, um erro de cálculo sul-africano. Não só a África do Sul subestimara o impacto negativo da sua intervenção como sobreestimara a vontade americana de entrar abertamente no conflito angolano, coisa que os soviéticos tinham sabido avaliar correctamente.

Depois de ter sido revelado na imprensa a dimensão do envolvimento americano em Angola no final de 1975, a oposição ao programa secreto tornou-se esmagadora e o Congresso votou contra a canalização de novos fundos para a questão angolana: a emenda Clark passou no Senado e na Câmara dos Representantes. É interessante notar que terá sido o director da CIA, William Colby, que ao tentar secretamente a aprovação pelo Congresso de 28 milhões de dólares de ajuda à FNLA inadvertidamente iniciou a fuga de informação que colocou no *New York Times* de 13 de Dezembro de 1975 a história detalhando

o programa secreto. O senador Dick Clark, que lutava contra esse apoio em sessões secretas, pôde então introduzir a emenda que terminava com a assistência americana às forças opositoras do MPLA⁸⁷.

⁸⁷ W. Isaacson, *op. cit.*, [1994], p. 679

⁸⁸ Kissinger 'ficou furioso com Ford por ter recuado em Angola, e chegou a atacá-lo pessoalmente, abanando a cabeça ao descrever a tibieza do presidente". W. Isaacson, *op. cit.*, [1994], p. 683.

⁸⁹ G Bender, *op. cit.*, [1978a], p. 74.

Kissinger não escondeu a amargura com estas limitações domésticas à sua condução da política externa americana⁸⁸. Quando foi revelado o envolvimento secreto dos americanos em Angola a Casa Branca já estava a assistir a tentativas do Congresso de coarctar a liberdade da administração ditar a política externa. Depois do escândalo do Watergate, o Congresso procurou mais prontamente intervir no processo. As investigações feitas no Capitólio tinham revelado a dimensão das actividades da CIA. Estas iam das campanhas de desestabilização no estrangeiro, como no caso do Chile, à observação secreta das actividades de mais de 10 000 cidadãos americanos⁸⁹.

Sem o apoio dos EUA, a FNLA e a UNITA viram-se incapazes de lançar um desafio sério ao MPLA. Este último movimento, cheio de capacidade militar cubano-soviética, tornava-se assim, como sempre se declarara, no governo da Angola independente amplamente reconhecido. Aquilo que a política americana procurara impedir acabara por acontecer.

Parece evidente que à medida que prosseguia a descolonização e se aproximava a independência de Angola, a política americana era cada vez menos definida por uma compreensão profunda da situação no terreno e mais por considerações globais e regionais. Estas considerações eram transferidas para a luta pelo poder que rebentou entre os três movimentos que tinham concordado cooperar nos acordos do Alvor.

Do ponto de vista de Washington estas preocupações não eram espúrias. De facto, a intervenção em Angola, quando aconteceu, mostrou que a União Soviética era capaz e desejava agir militarmente a nível global. Como diz Edmonds, "a operação angolana chamou pela primeira vez a atenção de muitas pessoas

para o facto de a União Soviética – se não contarmos com a energia nuclear estratégica – ser agora capaz de projectar o seu poderio convencional por todo o mundo, tal como os Estados Unidos”⁹⁰.

O espectro do comunismo em Angola pairava nas palavras do representante permanente dos Estados Unidos na ONU, Daniel Moynihan, que “avisara em Dezembro de 1975 que a não ser que fosse concedida uma ajuda apropriada às tropas da FNLA e da UNITA, os comunistas conquistariam Angola e controlariam as rotas marítimas do petróleo do Golfo Pérsico até à Europa”⁹¹.

A principal preocupação de Kissinger era o equilíbrio de poder global entre os Estados Unidos e a União Soviética: “Quero que estas pessoas saibam que a nossa preocupação em Angola não é a riqueza económica nem a base naval. Tem a ver com o facto da URSS operar a 12 000 km de casa quando todos os estados vizinhos nos pedem ajuda... não me interessa o petróleo ou a base, mas interessa-me a reacção africana quando virem que os soviéticos se aproveitam desses recursos e nós nada fazemos. Se os europeus depois se perguntarem, “Se não conseguem ter mão em Luanda, como poderão defender a Europa?”⁹² Era uma questão de credibilidade. Dobrynin afirma que “as considerações acerca da imagem das superpotências apenas aumentavam a obstinação de ambos os lados, já que nenhum deles sentia que podia ‘perder Angola’”⁹³.

Conclusão

Na opinião de muitos, os Estados Unidos, a União Soviética e as potências regionais africanas eram altamente responsáveis pelo resultado caótico da descolonização portuguesa. O não-cumprimento dos acordos do Alvor e a guerra em Angola são

⁹⁰ R. Edmonds, *Soviet Foreign Policy: The Brezhnev Years* (Oxford: Oxford University Press, 1983). p. 153.

⁹¹ H. Ekwe-Ekwe, *op. cit.*, [1990], p. 82.

⁹² W. Isaacson, *op. cit.*, [1994], p. 682.

⁹³ A. Dobrynin, *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents (1962-1986)* (New York, NY: Times Books, 1995)., p. 362.

vistos como consequência de “intrigas de interesses estrangeiros durante o período áureo da guerra fria”, como dizia um observador⁹⁴.

⁹⁴ Pizarat
Correia, de
acordo com
Público (Lisboa),
13 de Fevereiro
de 1992.

A guerra civil de Angola de 1975-76 envolveu um grande número de actores externos e não restam dúvidas de que a intervenção externa teve um efeito significativo no desenrolar da guerra. Outros acontecimentos, como o caos político em Portugal que se seguiu ao golpe, produziram igualmente um efeito na guerra em Angola, mesmo que involuntariamente. Mas considerar a guerra civil angolana meramente como um produto da rivalidade Leste-Oeste ou dos desejos sul-africanos de hegemonia regional é não compreender ou negar a natureza real das origens do conflito. No coração desse conflito estava uma luta de décadas pelo poder, e em última análise a responsabilidade pela guerra civil reside assim nas partes angolanas que nela combateram.

Com a aproximação da independência de Angola, em 1975, os Estados Unidos não desenvolveram uma política com vista à implementação da sua influência no novo estado pós-colonial. Em vez disso, prosseguiram uma política de negligência, que claramente não compreendia as dinâmicas internas do conflito político angolano. A política americana reflectia as preocupações do Portugal colonial e outras considerações externas como as rivalidades das superpotências, a intriga zairense e a política de poder regional da África do Sul.

Antes do golpe de Abril em Portugal a política de Washington dirigida a Angola era em grande medida determinada pela importância das suas relações com Lisboa, em particular as que diziam respeito à NATO e, acima de tudo, às bases navais e aéreas dos Açores. A natureza vital para o poderio militar americano das bases levava constantemente à marginalização de outros assuntos que punham em causa as boas relações com Portugal. Os Estados Unidos olhavam para Angola através dos olhos do seu

senhor colonial e sobrestimaram gravemente a duração do domínio português em África.

Isto acontecia, evidentemente, com toda a política externa americana durante a guerra fria e Angola não foi uma excepção. Por um breve mas arrojado momento a administração Kennedy evoluiu-se activamente com as nações pós-coloniais emergentes, reconhecendo que o futuro próximo não incluiria impérios coloniais. A estratégia de Kennedy reconhecia também que ao apoiar o anti-colonialismo e em especial o nacionalismo angolano, os Estados Unidos competiam igualmente contra a atracção que a União Soviética detinha junto das campanhas anti-colonialistas, em particular as mais radicalizadas, como nas colónias portuguesas, devido à intrasigência do amo colonial.

Mas os interesses mais imediatos e críticos representados pelas bases dos Açores levaram os Estados Unidos a abandonar este esforço inicial em Angola. Todavia, o seu legado teve profundos efeitos. Estabeleceu a FNLA como o movimento nacionalista angolano preferido pelos americanos, reforçando as motivações que levaram Washington a apostar neste movimento em vez de apoiar os acordos do Alvor, ou pelo menos procurar um entendimento com o MPLA e assim diminuir a influência soviética. Colocou os EUA no lado errado da luta nacionalista contra o colonialismo português, certamente contribuindo para a radicalização dos movimentos e as suas aproximações a Moscovo e a Pequim. Como ficou dito atrás, a responsabilidade pela guerra civil recai sobre os angolanos, afinal, e não sobre os americanos. Os angolanos, intencionalmente, desenvolveram os seus conflitos internos em busca do poder nos termos da guerra fria e da disputa ideológica entre o Leste e o Ocidente. Contudo, os Estados Unidos são responsáveis por terem sido nisso coniventes e é bem provável que o desfecho em Angola fosse diferente se se tivessem mantido apoiantes das forças nacionalistas.

Várias entidades e pessoas em Washington – o Bureau for African Affairs do State Department, Galbraith e, mais tarde, Easum e Davies – tinham visto o perigo do sentido da política americana para Angola. Defendiam o envolvimento com os nacionalistas angolanos em vez da contemporização com Lisboa e procuravam não afastar completamente os angolanos mais radiciais de forma a não os empurrar para os braços abertos de Moscovo. Pareciam ter uma melhor compreensão das realidades no terreno e queriam isolar o conflito da guerra fria.

A guerra fria cegou os Estados Unidos às oportunidades que se apresentavam para o envolvimento e a conquista de influência junto das forças nacionalistas emergentes em Angola. Esta miopia foi correctamente identificada e explorada pelos nacionalistas angolanos empenhados na sua própria luta pelo poder, que manipularam muito bem a reacção nervosa de Washington e Moscovo a qualquer potencial extensão da influência do seu rival. Catapultaram a sua guerra civil para o palco principal da guerra fria. A guerra fria e a luta interna pelo poder na descolonização de Angola ficaram fatalmente interligadas.

Com a vantagem da distância, podemos ver claramente que a política dos Estados Unidos para Angola iria falhar. A União Soviética e os Estados Unidos disputavam o crescente apoio aos movimentos nacionalistas mas os constrangimentos à política americana aqui descritos implicavam que os EUA tinham entrado num jogo que não conseguiriam ganhar. O êxito numa operação secreta nunca era certo, numa situação em que os movimentos estavam empenhados num conflito mortal e uma escalada acabaria por expôr o jogo, e afastar dele os Estados Unidos.

OS ESTADOS UNIDOS E A DESCOLONIZAÇÃO PORTUGUESA (1974-1976)

Kenneth Maxwell

As relações entre os Estados Unidos e Portugal tiveram sempre um matiz especial devido à base dos Açores. E um dos aspectos mais interessantes do papel dos Estados Unidos em Portugal e nos antigos territórios portugueses em África foi o facto de a base dos Açores não só ter contribuído para a longevidade do império africano português como, devido às consequências económicas do uso americano da base para abastecer Israel em 1973, se ter tornado numa das causas imediatas mais importantes do golpe de Estado de 25 de Abril de 1974, que provocou a sua derrocada.

Entre os anos 40 e 70 deu-se uma sucessão de pontos de viragem marcantes. Foram momentos particulares em que uma variedade de possibilidades e de opções existentes em todos os lados – em Portugal, nos Estados Unidos, na Europa em geral, na África do Sul – poderiam ter ajudado a produzir alguma mudança na posição intransigente de Portugal em África. Mas a cada ocasião em que “uma janela para a mudança” se abria, Portugal, em vez de entrar em compromissos perante o inevitável, adoptava uma posição mais teimosa. E em cada uma dessas ocasiões os Açores foram um termo na equação¹.

As oportunidades perdidas

Em Portugal, entre 1944 e 1947, por exemplo, os que se opunham à ditadura de Salazar tinham esperado que se seguisse um processo de democratização após o fim da II Guerra Mundial

¹ Para uma contextualização dos acordos dos Açores, ver Sweeney, J. F. – “The Luso-American Connection 1941-1945” (artigo não publicado apresentado à 2.ª Conferência Internacional sobre Portugal Contemporâneo, Durham, New Hampshire, Junho de 1979); ver também Hugh Kay, *Salazar and Modern Portugal* e William Minter, *Portuguese Africa and the West*. Para a posição de Nogueira ver Franco Nogueira, *Diálogos Interditos: A Política Externa Portuguesa e a Guerra de África*, 2 vols., Braga, Intervenção, 1979, vol. 1. O “Plano Anderson” é analisado por Michael A. Samuels e Stephen M. Haykin em “The Anderson Plan: An American Attempt to Seduce Portugal out of Africa”, *Orbis*, Outono de 1979, pp. 649-669. Para as negociações originais entre os EUA e Portugal, George F. Kennan, *Memoirs: 1925-1945*, Boston, Little & Brown, 1967, e o seu despacho, Lisboa, 19 de Fevereiro de 1943, 740.0011 EW 1939/28173, National Archives, Washington, DC. Também J. K. Sweeney, “Portugal, the United States and Aviation, 1945”, *Rocky Mountain Social Science Journal*, 9 de Abril de 1972, pp. 77-83.

e a vitória dos Aliados. Por todo o país observou-se uma grande mobilização política. Além disso, a Administração Roosevelt, em meados dos anos 40, abraçara uma posição fortemente anticolonialista. Tão forte, de facto, que o British Colonial Office levou a política americana suficientemente a sério para iniciar o planeamento de uma “transferência de poder” nas suas colónias africanas². Os portugueses deviam estar conscientes disto. O próprio regime de Salazar estava em risco. Era um regime com o aparato do nacional-socialismo e do fascismo italiano (menos discreto nessa altura do que depois viria a ser). O regime estava longe de ter uma posição confortável na Europa Ocidental democrática do pós-guerra. A Guerra Fria ainda não começara, de maneira que os argumentos anticomunistas mais tarde esgrimidos tão eficazmente por Salazar ainda não tinham a credibilidade que depois de 1947 assumiriam aos olhos americanos.

Para consternação dos democratas portugueses, contudo, a oportunidade que Salazar explorou foi a base das Lajes. Salazar manipulou com brilhantismo as forças em jogo. Durante a guerra, os britânicos, para combater a actividade naval alemã no Atlântico, estavam preparados para tomar os Açores se Salazar tivesse persistido em lhes negar facilidades nas ilhas, e esta opção era também discutida em privado pelos políticos americanos. Na realidade, os britânicos apresentaram um ultimato a Salazar. Nas negociações que trouxeram os Estados Unidos ao acordo sobre a base dos Açores, inicialmente sob os auspícios dos britânicos, uma concessão crucial foi feita, que comprometia os Estados Unidos no respeito pela integridade dos territórios portugueses. Esta concessão foi a primeira quebra na posição anticolonialista então dominante em Washington, e o início de muitos dos problemas que atormentariam a política americana em relação a Portugal e à África portuguesa³.

Uma vez assegurada a integridade territorial do império português, ligada que estava ao acesso às bases dos Açores, passara

² Ver Wm Roger Louis e Prosser Gifford, eds., *The Transfer of Power in Africa: Decolonization 1940-1960*, New Haven, Yale University Press, 1982.

³ Ver Carlos Bessa, *A Libertação de Timor na Segunda Guerra Mundial: Importância dos Açores para os Interesses dos Estados Unidos*, Lisboa, Academia Portuguesa de História, 1992.

o momento em que existia a nível interno e externo uma conjugação de circunstâncias favoráveis. No final dos anos 40 começou a Guerra Fria, e nos cerca de doze anos seguintes – que viram a entrada de Portugal na NATO, nas Nações Unidas, e a sua “respeitabilidade” na comunidade ocidental – os portugueses aproveitaram bem o medo do comunismo nos Estados Unidos e na Europa Ocidental para angariar apoio para o regime não-democrático no seio de uma aliança tão ostensivamente dedicada à protecção da democracia na Europa.

O segundo período em que importantes oportunidades de mudança emergiram em Portugal deu-se entre 1958 e 1962. A campanha eleitoral do general Humberto Delgado em 1958 conduziu a uma mobilização popular de grandes dimensões em todo o país, e o regime foi igualmente abalado pelo descontentamento nas fileiras militares. Entre 1958 e 1961 existiam também condições favoráveis externas; este foi o grande período da independência africana, com antigas colónias britânicas e francesas precipitando-se para a formação de estados nacionais. A Administração Kennedy, empossada em 1960, adoptou uma política activista em África, indo ao ponto de ajudar Holden Roberto e Eduardo Mondlane, e mantendo ligações através da CIA com generais descontentes em Portugal⁴. Mas em 1962-1963 passou novamente a oportunidade de mudança. Salazar esmagou a conspiração militar contra si, que tinha entre os principais motivos a posição intransigente do ditador em relação a África. As várias pressões oposicionistas em Portugal vacilaram. Em 1962 o ataque ao quartel de Beja por um grupo de dissidentes militares e civis foi claramente identificado pelos oficiais da CIA como sendo de influência comunista, uma preocupação que até então quase nunca lhes tinha ocorrido. O Congo, o episódio da Baía dos Porcos e a Crise dos Mísseis de Cuba endureceram as atitudes. Novamente se tinham perdido as possibilidades. O almirante George Anderson, embaixador americano

⁴ Ver José Freire Antunes, *Os Americanos e Portugal: Kennedy e Salazar*, Lisboa, Difusão Cultural, 1991.

em Lisboa em meados dos anos 60, elaborou um engenhoso plano para “subornar” Portugal para sair de África, mas o plano foi um inevitável fracasso, pois o momento para a mudança passara e a velha intransigência dominava a posição de Portugal.

Houve outro período dramático de opções abertas – 1968 e 1971. Novamente ocorreu uma combinação de factores internos e externos para a abertura de uma “janela para a acção”. Os factores internos foram a incapacitação de Salazar e a ascensão de Marcelo Caetano, com muitas esperanças de mudança ao trazer pessoas mais jovens, europeizadas e modernas para o Governo e Assembleia Nacional. Esperava-se que pudessem exercer alguma mudança a nível interno e externo. O próprio Caetano desejava alguma liberalização das políticas coloniais, e fora identificado pela CIA como um potencial dirigente por alturas da conspiração de 1961 contra Salazar, caso a conspiração saísse vitoriosa. A ironia é que neste caso foram os factores externos que mudaram. Em Washington, no preciso momento em que em Portugal alguma pressão teria produzido resultados, a Administração Nixon concluiu (nas palavras do National Security Study Memorandum 39), que “os portugueses estão em África para ficar”. Este período termina com o assassinato de Amílcar Cabral em 1973, que inviabilizou qualquer acordo negociado com o PAIGC. Os “liberais” em Portugal já se tinham demitido da Assembleia Nacional em Lisboa, acabando de vez com a possibilidade de reformas liberalizantes em Portugal e uma retirada ordeira de África⁵.

Dado o pano de fundo de pressões em Washington, a ironia do período final de 1974 a 1976 é que quando, em resultado do golpe de Abril de 1974, os portugueses acabaram por reconhecer que a descolonização era inevitável, os Estados Unidos receberam o regime de Spínola com grande cautela. O regime de Spínola era o que os Estados Unidos, nos seus momentos mais iluminados, tinham precisamente desejado durante trinta

⁵ Ver José Freire Antunes, *Os Americanos e Portugal: Nixon e Caetano*, Lisboa, Difusão Cultural, 1992.

e quatro anos – um regime liberal, capitalista, moderno, voltado para a Europa, que promovesse uma transição lenta e moderada em África. Contudo, porque os Estados Unidos se achavam petrificados, ou melhor, em pânico, perante a participação comunista no governo de Spínola, não lhe concederam qualquer apoio, até ser demasiado tarde.

O longo atraso de Portugal em seguir os seus vizinhos europeus na aceitação do nacionalismo africano teve outra consequência. Nos anos 40 a União Soviética e os seus clientes não tinham quaisquer possibilidades de envolvimento em assuntos africanos; nos anos 60 os soviéticos eram um elemento, embora marginal; nos anos 70 a capacidade de influência da União Soviética sobre os acontecimentos em África era já substancial. O papel dos Estados Unidos também crescera ao longo do tempo. A chegada dos Estados Unidos e da URSS à cena africana marcou uma alteração mais ampla no equilíbrio internacional. A África tinha já constituído o foco de uma intensa rivalidade entre as duas superpotências no início dos anos 60, no antigo Congo Belga. O Congo também ficou na mira de interesses cubanos⁶.

Nos territórios portugueses, todavia, durante a década de 1963-1973, nem a União Soviética nem os Estados Unidos forçaram grandes mudanças no status quo. A ajuda soviética aos movimentos de libertação nos territórios portugueses era em escala modesta – muito menos do que os portugueses pretendiam ou os movimentos de libertação queriam; e o mesmo pode ser dito acerca do apoio ocidental que Portugal foi espremendo aos seus aliados na NATO⁷. O general Spínola, no seu livro *Portugal e o Futuro*, concluía que nem o Ocidente nem o Leste pareciam ter qualquer verdadeiro interesse em acabar com o conflito fosse de que maneira fosse.

Esta situação começou a mudar um pouco nos anos 70. No início de Dezembro de 1970, os portugueses lançaram um pequeno ataque anfíbio com cerca de 350 soldados a Conacri, na Guiné,

⁶ Ver Ernesto 'Che' Guevara, *The African Dream: The Diaries of the Revolutionary War in Congo*, Nova York, Grove Press, 1999, e Piero Gleijeses, *Conflicting Missions: Havana, Washington and Africa 1959-1976*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2002.

⁷ Portugal recebeu transferências de armas no valor de 280 milhões de dólares entre 1967 e 1976. A maior parte veio de França: no valor de 121 milhões de dólares. Cinquenta milhões vieram da RFA e apenas 30 milhões dos EUA.

⁸ Para uma excelente análise deste episódio, ver Stephen S. Kaplan, "Naval Diplomacy in West African Waters", in *Diplomacy of Power: Soviet Armed Forces as a Political Instrument*, Washington, DC, Brookings Institution, 1981, pp. 519-569.

com a intenção de derrubar o Governo do Presidente Sekou Touré e assassinar os dirigentes do PAIGC. A União Soviética enviou um grupo de combatentes navais para as águas da África Ocidental, como meio de dissuasão de aventuras semelhantes⁸. O assalto tinha sido planeado pelo general Spínola na esperança de desferir um golpe decisivo contra os seus inimigos na Guiné portuguesa e contra o santuário do PAIGC na Guiné-Conacri. Tal como a Baía dos Porcos, os objectivos não foram tomados e a expedição acabou num desastre para os portugueses. Mas ao revelar a vulnerabilidade da Guiné-Conacri à intervenção portuguesa, o resultado foi uma gradual escalada no apoio externo a Sekou Touré e ao PAIGC por parte de países não africanos – Cuba e a União Soviética.

Castro andava pessoalmente interessado no PAIGC desde a participação de Amílcar Cabral na Conferência Tricontinental de dirigentes africanos, asiáticos e latino-americanos de Havana de 1966. No final dos anos 60, os cubanos tinham assumido a responsabilidade de vários campos de treino do PAIGC na Guiné e no Senegal, e entravam na Guiné portuguesa com grupos de guerrilha. O general Spínola declarou em Setembro de 1971 que cada unidade de operações do PAIGC era liderada por oficiais cubanos. Os soviéticos, depois do envio de um contratorpedeiro da frota do Mediterrâneo no final de 1970, tinham, em Setembro de 1971, para além de um contratorpedeiro, um navio de logística e um petroleiro permanentemente estacionados na área de Conacri. A administração Nixon também tinha sido abordada por Sekou Touré no sentido de prestação de assistência após o assalto português em Conacri, mas Nixon estava fortemente comprometido com a causa portuguesa. A Casa Branca e o Departamento de Estado impuseram, de facto, um blackout noticioso ao papel soviético na Guiné, de forma a manterem relações normais quer com a Guiné quer com Portugal. Só quando a marinha soviética usou Conacri para missões de reconhecimento de longo alcance durante a guerra do Médio

Oriente de 1973 é que o Pentágono deixou que se revelasse a actividade militar soviética na Guiné. Em 1973, em parte para ofuscar os desaires no Egipto, os soviéticos começaram a fornecer sofisticados mísseis terra-ar ao PAIGC. No fim do ano, novamente em parte por razões relacionadas com o interesse das superpotências no Médio Oriente, Kissinger prometeu armas sofisticadas aos portugueses.

Os movimentos africanos

No Sul da África, a experiência do início dos anos 60 viria a ter importantes ramificações nas reacções posteriores dos Estados Unidos ao processo de descolonização. A escolha feita pela Administração Kennedy de Holden Roberto como objecto de ajuda americana secreta foi uma corajosa medida, ao mostrar o apoio de Washington a um grupo insurrecto armado contra o Governo de um dos seus aliados da NATO. Nessa altura, Roberto era apoiado por dois dos mais radicais governos independentes de África – o de Kwame Nkrumah do Gana e o de Sekou Touré da Guiné. Em muitos aspectos era um protegido do American Committee on Africa⁹. Apesar da posterior retirada de ajuda de Washington e da decisão de Nixon-Kissinger em 1970 de se aproximarem de Lisboa e dos regimes de minorias brancas da África meridional, estas primeiras ligações permaneceram. Em 1974, quando a posição de Portugal em África se desintegrou, as alianças forjadas no início da era Kennedy emergiram quase inalteradas, como se nada tivesse acontecido durante os quinze anos intermédios.

O Governo dos Estados Unidos, por outro lado, suspeitava de Agostinho Neto, que tinha já um longo registo de detenções por actividade política. Enquanto estudante de Medicina em Portugal estivera preso em 1951 e depois entre 1955 e 1957.

⁹ Hollis R. Lynch, "Pan-African Responses in the United States to British Colonial Rule in Africa in the 1940s", in *The Transfer of Power in Africa...*, pp. 57-86.

Regressou a Angola em 1959 e foi preso e deportado para Cabo Verde. Protestos internacionais levaram à sua transferência para Lisboa, onde foi preso e depois submetido a prisão domiciliária. Em 1962 conseguiu fugir de Portugal e reapareceu em Leopoldville (actualmente Kinshasa). Em Dezembro de 1962 tornou-se presidente do MPLA¹⁰.

¹⁰ Acerca do MPLA e de Neto, ver John Marcum, *The Angolan Revolution*, 2 vols., Cambridge Mass., MIT Press, 1969-1978.

O próprio MPLA nunca foi um monolítico. Entre os grupos na sua genealogia aparecem o Partido Comunista Angolano, e a organização sindical do MPLA estava filiada na Federação Internacional de Sindicatos, baseada em Praga. Na sua essência, contudo, o MPLA era uma ampla coligação, dirigida por um forte mas muitas vezes dividido grupo de quadros intelectuais radicais e marxistas. As tendências centrífugas no seu interior eram tão fortes que enfraqueciam seriamente a sua eficácia, e em várias ocasiões ameaçaram mesmo destruí-lo. No final dos anos 60 foi feita uma tentativa de formar no seio do MPLA uma elite disciplinada e ideologicamente de confiança, enquanto que o movimento em si continuava a ser uma frente *catch all*, de forma a mobilizar o mais alargado apoio possível. Mas este esforço aumentou, em vez de diminuir, as disputas internas, e no início dos anos 70 a posição de Neto era posta em causa por dois grandes grupos rivais, cada um reflectindo as divisões dentro dos movimentos comunistas internacionais que resultaram do divórcio de Moscovo e Pequim. A primeira facção estava associada a Mário de Andrade, um membro fundador do MPLA e um antigo membro do Partido Comunista Angolano, mas visto como próximo dos chineses. A segunda era liderada por um dos maiores comandantes de campo do MPLA, Daniel Chipenda, uma antiga estrela de futebol, considerado como próximo de Moscovo.

No princípio de 1974, o Presidente Julius Nyerere da Tanzânia, preocupado com o facto das disputas internas do MPLA o terem de tal maneira enfraquecido na sua capacidade de luta que Lisboa se tinha permitido transferir dez mil tropas de Angola

para Moçambique para enfrentar a FRELIMO, persuadiu a China a começar a fornecer assistência técnica ao rival do MPLA sediado no Zaire, a FNLA de Holden Roberto. Os chineses já tinham alcançado algumas vitórias em Moçambique, onde tinham ajudado a reorganização da FRELIMO após os desaires e conflitos internos que grassavam no movimento depois do assassinato, em 1969, do seu presidente, Eduardo Mondlane. A divisão entre as facções do MPLA tornou-se tão grave que em 1974 a sobrevivência de Neto como presidente do movimento parecia problemática, e a sua recondução à presidência na conferência do MPLA de Lusaca de meados de 1974 apenas se ficou a dever à insistência de Kenneth Kaunda.

O MPLA tinha uma vantagem considerável sobre os seus rivais: gozava de relações exclusivas com as principais frentes de libertação na Guiné Portuguesa e em Moçambique. As relações pessoais de Neto com os dirigentes do PAIGC e da FRELIMO remontavam aos seus dias de estudante em Lisboa, e tinham sido consolidadas por uma estrutura formal de consulta mútua entre os três movimentos existente desde 1961 (CONCP). Amílcar Cabral, presidente do PAIGC, enquanto agrónomo numa plantação de açúcar em Angola, fora um membro fundador do MPLA. O próprio Neto, desde os assassinatos de Mondlane (1969) e Cabral (1973), gozava da perigosa distinção de ser o último dos pais fundadores dos movimentos de libertação da África portuguesa. Por causa disto nunca houve qualquer dúvida de que Neto, a haver uma disputa, seria sempre reconhecido pelas outras colónias, assim que ganhassem a independência, como o legítimo aspirante ao Governo de Luanda.

Os três movimentos tinham antigas e formais relações com os principais membros da Organização de Solidariedade Afro-Asiática e Latino-Americana, uma organização não-alinhada fundada em Havana em 1966. As mais importantes declarações públicas de teoria revolucionária de Cabral foram proferidas na

conferência fundadora. Cabral observou então que “a revolução cubana constitui uma lição especial para os movimentos de libertação nacional, e em particular para os que querem que as suas revoluções nacionais sejam verdadeiras revoluções”. Nunca houve qualquer segredo acerca destas opiniões, ou do facto que a afinidade ideológica se traduzira em ajuda concreta¹¹. O estabelecimento de laços diplomáticos entre o Zaire e a China no final de 1973, e a decisão dos chineses de treinarem a FNLA em 1974, servira igualmente para galvanizar as preocupações soviéticas acerca dos objectivos chineses em África. Os soviéticos tinham consistentemente apoiado os movimentos de libertação nacional e apesar de um arrefecimento da relação que tinham com Neto no início dos anos 70, o apoio soviético continuou ao longo dos finais da década de 60 e inícios da de 70 para uma ou outra facção do MPLA. A estratégia de longo prazo dos soviéticos dava grande relevo a Angola, pois uma forte influência sua aí dar-lhes-ia uma forte influência no Zaire – um objecto de interesse primordial dos soviéticos desde a sua intervenção no princípio dos anos 60. O Zaire era visto como uma ligação vital à Zâmbia, à Namíbia e à própria África do Sul.

As linhas de conflito e aliança em Portugal e em África eram na realidade mais claras do que pareciam à superfície. Quando o Movimento das Forças Armadas (MFA) derrubou a decrépita ditadura em Lisboa em Abril de 1974 devido à exaustão das guerras coloniais, à pressão dos problemas económicos na metrópole e à irritação com uma autocracia empedernida, as repercussões das suas acções estavam como que destinadas a ser surpreendentes. Portugal era um aliado da NATO, anacrónico e por vezes embaraçosamente teimoso, mas não obstante um aliado que não tinha quaisquer dúvidas sobre a que lado do mundo bipolar pertencia. Os Estados Unidos, por causa da sua íntima relação com a ditadura, ficaram perturbados com a mudança em Portugal e mostraram-se especialmente mal preparados para

¹¹ Na altura do golpe de Lisboa a CIA tentava trocar o capitão Pedro Peralta, um cubano capturado pelos portugueses na Guiné, por Lawrence K. Lunt, um homem de negócios americano detido em Havana. Peralta foi eleito para o Comité Central do Partido Comunista Cubano no final de 1975, e representou Cuba na declaração de independência da República Popular de Angola, em Luanda, a 11 de Novembro de 1975.

os por vezes espantosos recuos e conflitos que se seguiram ao golpe. E os Estados Unidos, ao contrário dos seus rivais geopolíticos, não tinham praticamente relações com a velha oposição clandestina em Portugal ou nos territórios africanos.

O MFA e a questão colonial

Nos primeiros meses após o golpe de Estado de 1974, os jovens oficiais do MFA permaneceram muito na sombra, preferindo ficar tão anónimos quanto possível. Isto não significava, porém, que estivessem dispostos a abdicar dos frutos da sua vitória. Numa conversa com David Martin, do *Observer* de Londres, o major Vítor Alves comentava que o problema com o golpe militar de 1926, apropriado por Salazar para estabelecer o seu governo ditatorial, tinha sido “que apesar dos soldados saberem o que não queriam, não sabiam o que queriam. Não tinham um programa”. Em 1974 o comité de coordenação do MFA já rectificara o erro dos seus predecessores. O problema era como é que o programa que preconizava o fim das guerras coloniais seria interpretado, e por quem. A questão da interpretação era especialmente importante no que dizia respeito ao problema que fora em grande medida responsável pelo eclodir do golpe de Estado: a tentativa fútil de evitar a descolonização. E acerca desta questão central havia divisões muito profundas.

As frases ambíguas do MFA acerca da política colonial e a “necessidade de uma solução política e não militar” tinham sido, no mínimo, grosseiras mistificações. O programa do MFA e o livro do general Spínola, de facto, avançavam duas posições tão diametralmente opostas que carregavam as sementes para um conflito apenas resolúvel com a vitória de uma sobre a outra.

O rápido sucesso do golpe disfarçou durante alguns meses a seriedade das divergências no interior do novo regime,

¹² Para o relato do próprio Spínola, ver António de Spínola, *País Sem Rumor: Contributo para a História de uma Revolução* (Lisboa, Scire, 1978). Para outras análises do primeiro ano da revolução, ver Robin Blackburn, "The Test in Portugal", *New Left Review*, vols. 87-88, Setembro-Dezembro de 1974; Paul M. Sweeney, "Class struggles in Portugal", *Monthly Review*, vols. 26 e 27, Setembro-Outubro de 1975; Michael Harsgor, "Portugal in Revolution", *The Washington Papers*, Centre for Strategic and International Studies, Georgetown University, Beverly Hills, Sage Publications, 1976. Também Kenneth Maxwell, "The Thorns of the Portuguese Revolution", *Foreign Affairs*, Janeiro de 1976, pp. 250-270, e Kenneth Maxwell, "The Transition in Portugal", *Working Papers* No. 81, Washington, DC, Latin American Program, The Wilson Center, Smithsonian Institution, 1981.

¹³ Jean Daniel, *Le Nouvelle Observateur*, Paris, 1974.

e particularmente a forma como os jovens oficiais que tinham feito o golpe eram homens intensamente políticos. Mas o conflito existente desde o início era um conflito, no seu âmago, entre a mudança revolucionária e evolucionária na Europa, e entre a descolonização imediata e a gradual separação de África. O major Vítor Alves, no entanto, considerava o esquema federativo de Spínola, exposto no seu livro *Portugal e o Futuro*, como "o seu sonho pessoal". Mas durante os seus primeiros meses no governo, Spínola falou em privado de uma calendarização para a descolonização que durasse "mais ou menos uma geração", durante a qual "seria dada a democracia e a capacidade de escolha" às pessoas¹².

Mas manter Moçambique e Angola mesmo no curto prazo significava continuar a guerra que o MFA quisera acabar ao fazer o golpe. Muitos oficiais do MFA, todos combatentes em África, opunham-se totalmente a uma solução que apenas mudasse as regras do jogo. Não acreditavam que Portugal beneficiasse da retenção dos territórios africanos. Nem pensavam, mesmo no mais respirável clima internacional que se seguira ao golpe, que as forças armadas portuguesas pudessem sustentar a necessária operação de aguentar as colónias se o modelo de Spínola fosse avante. "Não temos qualquer desejo de construir uma comunidade neo-colonial", disse um dos oficiais a Jean Daniel do *Nouvelle Observateur*, "estamos mais interessados na formação de uma independência socialista, e apenas na medida em que os nossos irmãos na Guiné, Moçambique e Angola a aceitem, desejem e exijam"¹³.

A solução política para África de que o MFA falava significava, assim, muito mais do que o tipo de autonomia dentro de uma "Federação Lusitana" imaginada por Spínola. Como explicava, com alguma crueza, o boletim publicado pelo MFA, "Os que beneficiaram com a guerra foram os mesmos grupos financeiros que exploraram o povo na metrópole e, confortavelmente

instalados em Lisboa e no Porto ou no estrangeiro, através de um governo mercenário, obrigaram o povo português a combater em África em defesa dos seus imensos lucros.”¹⁴

¹⁴ *Boletim do MFA*, Lisboa, 1974.

Na Guiné, em Moçambique e em Angola os movimentos de libertação sempre fizeram uma cuidadosa distinção entre o povo português, com quem contavam para ajuda, e o governo ditatorial que os tentava esmagar. O PAIGC, o MPLA e a FRELIMO tinham temido desde o início que uma revolução política na África portuguesa os pudesse deixar numa situação de dependência neocolonial em relação a Lisboa, e temiam os interesses económicos europeus a que Lisboa estava ligada e em nome dos quais por vezes actuava. A emergência de noções de “Terceiro Mundo” no meio militar do seu inimigo e a crescente aliança entre a ala radical do MFA e os comunistas foi, por isso, observada com grande interesse pelos movimentos marxistas em África. Dava-lhes uma oportunidade para acelerar o processo de descolonização e garantir que, nos países onde havia grupos nacionalistas rivais, os que gozavam de longas relações com a velha oposição clandestina portuguesa, como o MPLA, receberiam uma consideração especial. Não havia nenhuma boa base para convergência entre o PAIGC, o MPLA e a FRELIMO, por um lado, e o MFA, por outro, e esta única, ainda que temporária, aliança entre o corpo de oficiais colonialistas e os seus opositores tornou-se possível pelo momento e circunstâncias especiais das lutas dos movimentos de libertação e pelo atraso de Portugal que os oficiais do MFA tanto lamentavam. A aliança estava fadada para ser temporária porque enquanto que os movimentos de libertação tinham objectivos claros, o MFA não. Além disso, os movimentos de libertação estavam empenhados, por necessidade, numa condição permanente – a independência nacional – enquanto que o compromisso do MFA, mesmo sendo tão importante, permanecia um compromisso com um processo que acabaria assim que as colónias fossem livres. Não obstante,

¹⁵ Há vários trabalhos importantes sobre as origens do MFA, bem como relatos dos principais participantes no movimento. A melhor análise pode ser encontrada em Avelino Rodrigues, Cesário Borge e Mário Cardoso, *O Movimento dos Capitães e o 25 de Abril: 229 Dias para Derrubar o Fascismo*, Lisboa, Moraes, 1974; *Insight on Portugal*, Sunday Times, 1975; Otelio Saraiva de Carvalho, *Alvorada em Abril*, Amadora, Livraria Bertrand, 1977; Dinis de Almeida, *Origens e Evolução do Movimento dos Capitães: Subsídios para uma Melhor Compreensão*, Lisboa, Edições Sociais, 1977; George Grayson, "Portugal and the Armed Forces", *Orbis*, 19, Verão de 1975, pp. 335-378. Ver Márcio Moreira Alves, *Les Soldats Socialistes du Portugal*, Paris, Gallimard, 1975, e Douglas Porch, *The Portuguese Armed Forces and the Revolution*, Londres, Croome Helm; Stanford: Hoover Institution Press, 1977. Alves e Porch têm opiniões diferentes sobre a

importância da experiência africana.

Alves dá-lhe um papel primordial no estímulo ao radicalismo do MFA e Porch põe em causa a importância de África como factor de radicalização.

Porch, contudo, exagera na defesa do seu ponto de vista, e o desacordo, na perspectiva deste autor, tem mais a ver com cronologia do que com substância. A componente africana era vital para explicar o processo de politização, não o seu resultado, sobre o qual Porch, ao sublinhar a força de identidade corporativa do corpo de oficiais, tem sem dúvida razão. Ambos os autores se inspiram largamente nos meus artigos escritos na altura para a *New York Review of Books* 21, n.º 10, Junho 17, 1974, pp. 16-21; 22, n.º 6, Abril 17, 1975, pp. 29-39; 22, n.º 9, Maio 29, 1975, pp. 20-30.

¹⁶ Para uma útil análise do MFA deste período, ver Dinis de Almeida, *Ascensão, Apogeu e Queda do MFA*, Lisboa, Edições Sociais, 1978.

a energia que a convergência de pontos de vista entre antigos inimigos trouxe, mesmo que temporariamente, à política interna de Portugal e à calendarização da descolonização provou ser irresistível¹⁵.

Revolução e descolonização

Durante o ano que se seguiu ao golpe, três crises conduziram Portugal decisivamente para a esquerda e a África portuguesa para a independência. Apareceram como uma série de conflitos por vezes longos em que as tensões políticas em Portugal, os desenvolvimentos em África e as pressões externas, declaradas ou escondidas, se combinaram no eclodir de grandes confrontações.

Cada crise em Lisboa estava relacionada com momentos críticos nas negociações em África, onde os movimentos de libertação juntavam pressões militares a incitamentos diplomáticos que lhes permitissem fazer o que queriam. Especialmente em Moçambique, a FRELIMO recrudesceu no seu combate, ao mesmo tempo que acordava cessar-fogos locais. Em África, o MFA já actuava com um grande nível de autonomia, e cada colónia tinha uma organização diferente do movimento apenas informalmente ligada às outras e, através do capitão Vasco Lourenço, ao comité de coordenação do MFA em Lisboa. Este estado de coisas prefigurava a independência e permitia uma grande flexibilidade nas conversações com as guerrilhas¹⁶.

Na Guiné Portuguesa a paz chegou muito antes do seu reconhecimento oficial. As circunstâncias do acordo são extremamente reveladoras. Em Maio de 1974, o amigo de Spínola, e membro do Conselho de Estado, coronel Almeida Bruno, foi a Londres com o ministro dos Negócios Estrangeiros, Mário Soares, para negociar com o PAIGC. Quando não conseguiram chegar a acordo em Junho, uma alteração decisiva aconteceu. As negociações saíram da órbita europeia e mudaram-se para a diplomacia secreta desenvolvida em Argel pelo major Melo Antunes do MFA (Melo Antunes substituiu depois Soares como ministro dos Negócios Estrangeiros em Março de 1975). Chegou-se finalmente a um acordo em finais de Julho, mas apenas depois de um novo governo ter sido instalado com um simpatizante comunista, o brigadeiro Vasco Gonçalves, como primeiro-ministro e depois do MFA ter consolidado o seu poder militar em Portugal com a criação de uma força de segurança, o COPCON (Comando Operacional para o Continente), sob o comando efectivo de Otelo Saraiva de Carvalho, o arquitecto militar do golpe de 25 de Abril, que também se tornou o comandante da guarnição militar de Lisboa.

Este foi um golpe crucial no poder de Spínola, talvez mesmo o mais importante: o MFA e os seus aliados mais à esquerda em Lisboa eram capazes de chegar a um acordo para África a que ele não conseguia chegar, já que apoiavam a tendência para a independência africana a que ele se opunha. Crises semelhantes eclodiram por causa de Moçambique, em Agosto e Setembro de 1974, e por causa de Angola, entre Janeiro e Março de 1975. Ambas foram complexas, mas em cada um dos casos os acordos alcançados demonstraram o poder do MFA e permitiram-lhe afastar as forças moderadas e conservadoras em Lisboa que se queriam agarrar à África portuguesa ou abrandar o andamento da descolonização. Os desenvolvimentos na Guiné Portuguesa foram cruciais para o que aconteceu em Portugal

durante o Verão de 1974. Um território pequeno e paupérrimo, com escassa importância económica e estratégica, estava no centro do drama. Dificilmente se encontraria colónia mais simbólica para assinalar o fim da aventura imperial europeia. Quinhentos anos antes fora descoberta por marinheiros portugueses em busca de uma passagem marítima para a Costa da Guiné, com vista a obterem o controlo do comércio de ouro e de escravos. E esses marinheiros, contornando a difícil costa, descobriram os sistemas de ventos e correntes que abriram o caminho ao Novo Mundo, ao cabo da Boa Esperança e ao oceano Índico. Num certo sentido, tudo acabou onde começou.

Para os portugueses, a guerra na Guiné era um absurdo evidente, mas por razões de precedência e prestígio a colónia não podia ser abandonada. O conflito envolveu um grande exército em relação à população, mas para o fim as tropas portuguesas restringiam-se a enclaves, co-existindo no pequeno território com um Estado que já declarara a sua independência. Era uma guerra em que o chefe do Governo português, Marcelo Caetano, podia dizer ao principal general do país, António de Spínola, então comandante militar na Guiné, que preferia a derrota a uma negociação que constituísse um precedente para Moçambique e para Angola. Mais do que qualquer outra coisa, este comentário de Caetano levou Spínola à oposição¹⁷.

Após o golpe de 1974 em Lisboa os movimentos de libertação tinham apoiantes de longa data em lugares influentes que provaram ser aliados altamente eficazes. As opiniões de Spínola acerca de uma Comunidade Lusitana eram totalmente inapropriadas à verdadeira situação em que Portugal se encontrava. Os exércitos em África simplesmente opunham-se a qualquer objectivo que prolongasse a sua estada em territórios ultramarinos. O Brasil, um pretenso parceiro no conceito de Spínola, decidira deixar-se de rodeios e fazer as suas próprias abordagens aos estados lusófonos emergentes em África. O Brasil reco-

¹⁷ Al Venter, *Report on Portugal's War in Guinea-Bissau*, Pasadena, California Institute of Technology; Munger Africana Library, 1973, e Lars Rudebeck, *Guinea-Bissau, A Study of Political Mobilization*, Upsala, Scandinavian Institute of African Studies, Stockholm, 1974. Para relatos da guerra do lado do PAIGC, ver Basil Davidson, *The Liberation of Guiné: aspects of an African revolution*, Harmondsworth, Penguin, 1969. O relato feito por Marcelo Caetano do seu encontro com Spínola está em *Depoimento*, Rio de Janeiro, Distribuidora Record, 1974.

nheceu a Guiné-Bissau em 18 de Julho, uma semana antes do próprio Spínola ter feito a sua declaração de 27 de Julho. Portugal iniciaria uma transferência imediata de poder nas suas colónias africanas. Nessa altura, 84 países já tinham reconhecido a República da Guiné-Bissau¹⁸.

Amílcar Cabral, o fundador do PAIGC, detinha um lugar importante na mitologia do Terceiro Mundo. Numa desesperada tentativa de dividir o seu movimento e arruinar a sua causa, a polícia secreta portuguesa (PIDE) e os seus sinistros cúmplices terão conspirado para o assassinato de Cabral em 10 de Janeiro de 1973, transformando-o num dos mais importantes mártires da África independente. Cabral fora também um reputado internacionalista, que ganhara o apoio dos estados africanos independentes, estabelecera relações próximas com a Cuba castrista e era conhecido e respeitado entre o Movimento dos Não-Alinhados. Estas ligações mostraram-se vitais em 1974. Na altura talvez não tenha sido suficientemente apreciado o facto de a descolonização da Guiné-Bissau e Moçambique ter constituído uma vitória silenciosa da diplomacia africana e não-alinhada. Enquanto Kissinger tergiversava acerca do Partido Comunista Português e procurava despertar a oposição de direita em Portugal, uma vigorosa diplomacia secreta lançava as bases para acordos com o PAIGC e a FRELIMO. Emanava, em larga medida, de Argel e de Lusaca, na Zâmbia. O processo de feitura dos acordos ajudou a derrubar Spínola.

As razões subjacentes a este sucesso africano foram o facto de Washington e a Europa Ocidental não terem conseguido distinguir as forças em jogo na situação portuguesa; erraram ao associar-se a grupos tão intransigentes que estavam destinados a ajudar a destruir a própria solução que os Estados Unidos e os seus parceiros da NATO tanto desejavam alcançar. Tais erros de julgamento não ocorreram entre os movimentos de libertação. Estes, afinal, conheciam os portugueses, avaliavam as suas forças,

¹⁸ Para a política brasileira baseei-me em “Palestra proferida na Escola Superior da Guerra por Italo Zappa”, 31 de Maio de 1976. Para os textos dos acordos de independência e materiais relacionados, ver Orlando Neves, comp., *Textos Históricos da Revolução*, 3 vols., Lisboa, Diabril, 1974-1976.

e estavam conscientes das suas fraquezas. Conheciam os dirigentes envolvidos – alguns deles demasiado bem – e acima de tudo sabiam que o verdadeiro poder em Portugal estava na mão dos dirigentes do MFA, e que uma aliança tácita com eles podia ser feita contra Spínola. Estas ligações tiveram um impacto decisivo em Angola, reconhecido por todas as partes como o teste mais difícil e importante às intenções portuguesas. Vários dos factores que contribuíram para a fraqueza do MPLA enquanto organização de guerrilha revelaram-se como fontes de força nas circunstâncias diferentes que surgiram depois do golpe de Lisboa. Os dirigentes intelectuais do MPLA, urbanos e cosmopolitas, sempre se tinham firmemente oposto ao tribalismo e ao racismo, e mantiveram relações com a velha oposição antifascista em Portugal, especialmente os comunistas. Assimilados, mulatos e brancos tinham desde o início encontrado um lugar nos cargos mais elevados do movimento. O MPLA recebia um vasto apoio dos africanos urbanizados que tendiam, quaisquer que fossem as suas origens étnicas ou linguísticas, a formar um grupo distinto da maioria rural. O MPLA sentiu sempre dificuldade em recrutar gente para além desta base, especialmente nas zonas a norte do Bakongo, dominadas pela FNLA. O apoio ao MPLA estava concentrado, no entanto, na estrategicamente localizada zona central do país, ao longo dos mais de 400 quilómetros de caminho-de-ferro que ligava Luanda a Malange, entre os 1,3 milhões de falantes do kimbundu, um dos quatro principais grupos etno-linguísticos de Angola. O apoio ao MPLA era quase monolítico entre a população africana de Luanda e seus imensos bairros de lata, os musseques. Mas, acima de tudo, o MPLA gozava de relações exclusivas com as principais frentes de libertação na Guiné portuguesa e em Moçambique, as quais, por alturas do Outono de 1974, tinham negociado com sucesso acordos com os portugueses.

Angola esteve sempre próxima do centro da luta entre o general Spínola e o MFA durante os turbulentos primeiros meses depois

do golpe. Afastado em Julho de 1974 do acordo com o PAIGC para a independência da Guiné-Bissau, e frustrado nos seus planos em relação a Moçambique em inícios de Setembro, Spínola tentou chamar a si o controlo pessoal das negociações de Angola.

O plano de Spínola para Angola dependia muito da colaboração do Presidente Mobutu do Zaire. Em 14 de Setembro de 1974, Spínola foi à ilha do Sal, em Cabo Verde, e encontrou-se em segredo com Mobutu. As propostas formais de Spínola para um acordo angolano, tornadas então públicas, preconizavam um período transitório de dois anos durante o qual um governo provisório seria formado por representantes dos três grupos nacionalistas (FNLA, MPLA e UNITA), em conjunto com representantes dos maiores grupos étnicos e a população branca. Seguir-se-iam eleições para uma assembleia constituinte, com o voto baseado no sufrágio universal. O entendimento privado entre Mobutu e Spínola manteve-se secreto mas foi atingido com base no seu desejo comum de verem o MPLA neutralizado, e se possível eliminado. O vice-almirante Rosa Coutinho, alto-comissário português em Angola, que não fora informado do encontro, descreveu mais tarde os objectivos como sendo “o de instalar Holden no primeiro lugar, com Chipenda e Savimbi a seu lado, e eliminar Neto”. Spínola, ao insistir que não deviam ser feitas negociações com o MPLA, dissera de Neto: “Recebe as suas ordens de Moscovo”.

Como tantos dos projectos de Spínola, os seus planos para Angola não estavam isentos de astúcia. Em 1974, os militares portugueses estavam sob uma pressão menor em Angola do que na Guiné ou em Moçambique. Na altura em que Spínola se encontrou com Mobutu havia ainda 60 mil tropas portuguesas na colónia e, para além delas, uma extensa rede paramilitar. A PIDE/DGS continuava a operar em Angola sob a autoridade do chefe de Estado-Maior, e foi rebaptizada Polícia de Informação Militar (PIM). Tal como o MPLA, a FNLA de Holden

Roberto ainda não concordara com um cessar-fogo, e em termos estritamente militares a FNLA era de longe o oponente mais formidável do exército português. Mobutu era a pessoa óbvia com quem conversar, já que Roberto dependia inteiramente do apoio zairense e certamente não conseguiria funcionar sem ele. Jonas Savimbi, o líder da UNITA, já concordara com um cessar-fogo em Junho e negociações abertas com uma variedade de grupos brancos civis e empresários. Em meados de 1974, a UNITA consistia em menos de um milhar de guerrilheiros treinados (provavelmente cerca de quatrocentos) com armas velhas e inadequadas. Savimbi terá tido a “protecção” dissimulada dos serviços secretos militares portugueses e da PIDE durante alguns anos, com o objectivo de dividir os grupos nacionalistas por linhas tribais no Leste e Sul de Angola, após as bem sucedidas penetrações do MPLA nessas regiões depois de 1966.

A 8 de Agosto de 1974, quatro centenas de militantes do MPLA reunidos em Lusaca tinham-se dividido em três facções: 165 delegados apoiavam Neto, 165 Chipenda, e 70 Mário de Andrade. O grupo de Chipenda representava a principal força de combate do MPLA em Angola, e o próprio Chipenda tinha sido eleito presidente do MPLA numa pequena sessão na conferência. Chipenda, apesar do seu papel temporário como protegido de Moscovo, em várias alturas fora também o protegido de quase todos os que, de fora, queriam deitar a mão a Angola, incluindo, parece, a PIDE. De qualquer das formas, tanto Spínola como Mobutu achavam que Chipenda era persuadível, dados os incitamentos certos. O cenário exposto entre os dois no Sal não era, por isso, de todo implausível, e pouco depois do seu encontro com Spínola Mobutu tentou convencer Julius Nyerere, da Tanzânia, e Kenneth Kaunda, da Zâmbia, dos méritos do projecto.

O plano, todavia, falhou, por razões que residiam tanto em Lisboa como em Luanda. A 30 de Setembro de 1974 Spínola

demitiu-se da Presidência, depois de ter falhado nas suas tentativas de ultrapassar o MFA e os comunistas ao apelar ao apoio da “maioria silenciosa”. Entre Outubro de 1974 e Janeiro de 1975 o poder efectivo em Portugal esteve nas mãos do MFA. O movimento reforçou a sua posição com a formação de um grupo de base mais alargada para supervisionar os seus assuntos, denominado Comité dos Vinte, e constituindo uma assembleia, a chamada Assembleia dos Duzentos, para agir como um corpo quase legislativo, em que as questões políticas mais importantes podiam ser discutidas. Durante estes cinco meses críticos o MFA permaneceu unido no seu compromisso para com a descolonização imediata, visto que todos os elementos mais à esquerda do movimento concordavam com a necessidade de uma rápida separação dos territórios africanos. A ascendência, no seio do movimento, dos elementos de esquerda aproximou ideologicamente as autoridades portuguesas do MPLA, em detrimento dos seus dois concorrentes. O período era crítico, porque permitiu ao MPLA recuperar do seu mais baixo momento de meados de 74. Acima de tudo, ofereceu a Agostinho Neto o balão de oxigénio necessário para reestabelecer a sua liderança acima das divisões do movimento.

De não menos importância, um elemento a favor do MPLA nesses meses foi a ajuda ao movimento dada pelo alto-comissário português em Luanda entre Julho de 1974 e Janeiro de 1975, o vice-almirante Rosa Coutinho, chamado pelos colonos brancos o “almirante Vermelho”. Rosa Coutinho tinha um ódio patológico à FNLA e não fazia segredo do facto de considerar o presidente Mobutu como um “fascista negro”. O resultado mais importante da intervenção de Rosa Coutinho foi frustrar um dos pontos-chave do plano Mobutu-Spínola – a substituição de Agostinho Neto. Embora a facção de Mário de Andrade tenha sido reintegrada no MPLA no final de 74 (para reemergir uma certa fricção depois da vitória do MPLA no início

de 76), Chipenda, apesar de uma breve reaproximação, seria expulso do movimento em Novembro.

A resolução temporária das escaramuças internas do MPLA, contudo, ofereceu uma base para a celebração de um acordo. Sob o patrocínio do Presidente Boumediene, Agostinho Neto e o major Melo Antunes encontraram-se em Argel entre 19 e 21 de Novembro de 1974, e negociaram um acordo de cessar-fogo. Uma semana mais tarde, a FNLA e os portugueses chegaram a acordo semelhante em Kinshasa. A Organização de Unidade Africana (OUA), que em alturas diferentes reconheceu tanto a FNLA como o MPLA como os únicos porta-vozes nacionalistas legítimos de Angola, estendia agora um reconhecimento de última hora à UNITA de Jonas Savimbi. No início de Janeiro de 75, os três dirigentes nacionalistas, Roberto, Neto e Savimbi, encontraram-se sob a égide de Jomo Kenyatta em Mombaça. Concordaram num reconhecimento mútuo e na célere abertura de negociações sobre a independência de Angola com o Governo português. A 10 de Janeiro as negociações mudaram-se para o Algarve. Os líderes dos três movimentos e suas delegações encontraram-se com o Governo português no fortemente guardado Hotel da Penina, e a 15 de Janeiro emergia um acordo altamente precário e de delicado equilíbrio. Encabeçando o lado português estavam o general Gosta Gomes, que substituíra Spínola como Presidente da República em Setembro de 74, Mário Soares, ministro dos Negócios Estrangeiros, o major Melo Antunes e o alto-comissário, almirante Rosa Coutinho.

Os Acordos do Alvor, como ficaram conhecidos, fixavam a data para a independência de Angola em 11 de Novembro de 1975. Durante o período transitório o país seria administrado por um governo de coligação composto pelos três grupos nacionalistas e os portugueses. A administração transitória seria presidida por um colégio de três, cada “presidente” representando

um dos três movimentos. O alto-comissário de Lisboa deveria controlar a defesa e a segurança e “arbitrar as diferenças”. Cada movimento e os portugueses deteriam três lugares no governo. Seria formado um exército nacional, cada movimento contribuindo com oito mil homens, enquanto que os portugueses continuariam com uma força de 24 mil homens até à independência. A retirada das tropas portuguesas ficava apazada para Fevereiro de 1976. Antes da independência realizar-se-iam eleições para uma assembleia constituinte. Entretanto, os três movimentos concordaram permanecer nas posições militares em que se encontravam em Janeiro de 1975. O acordo não era um resultado de somenos importância. Tinha sido alcançado principalmente pelo MFA, então no auge do seu poder e prestígio. Agostinho Neto, presidente do MPLA, prestou um discreto tributo ao Movimento das Forças Armadas no final dos encontros do Alvor, pouco notado na época mas extremamente significativo nas suas implicações. Chamou ao MFA “o quarto Movimento de Libertação”.

Angola: o início da tempestade

Até Janeiro de 1975, a situação em rápida mudança em África contribuiu para a grande viragem à esquerda em Portugal. Os acontecimentos na Europa e em África coincidiam de uma maneira que reforçava as forças radicais de cada região. Depois de Março de 1975, estas circunstâncias viram-se dramaticamente invertidas. Um dos pontos fundamentais na implementação dos Acordos do Alvor, que estabelecera a data de 11 de Novembro e o quadro geral da independência de Angola, fora a capacidade do MFA de controlar a situação até que a transferência de poderes pudesse realizar-se. Os problemas intrínsecos em África eram suficientemente grandes. Mas as

fraquezas do MFA, e a sua incapacidade para cumprir a sua parte no negócio, também condenaram os acordos. O MFA, mesmo em Janeiro de 1975, mantinha-se um mistério para muitos, dentro e fora de Portugal. Acima de tudo, parecia muito mais unido e formidável do que de facto era. Agostinho Neto era, como sempre, especialmente sensível à situação política em Portugal. Ao contrário de Holden Roberto e de Jonas Savimbi, que deixaram rapidamente Portugal após a assinatura dos acordos em Janeiro, Neto permaneceu no Portugal governado pelo MFA, viajando por todo o país e mantendo longos encontros com dirigentes políticos e militares. Viviam-se tempos críticos. A euforia que se seguira à queda do velho regime estava a passar. Em Janeiro de 75 observou-se uma mudança fundamental na atmosfera, o início de uma longa luta entre os socialistas e os comunistas; e entre os militares também se começavam a desenhar conflitos – na verdade, já se tinham desenhado – que mais tarde dividiriam o MFA em facções antagónicas. Um político astuto e bem informado como Neto deve ter visto os prenúncios de tempestade; não eram difíceis de reconhecer. E assim, enquanto secava a tinta dos Acordos do Alvor, as forças que os desfazeriam já se estavam a congregar.

Entre Novembro de 74 e Janeiro de 75 cerca de 10 mil tropas da FNLA entraram no Nordeste de Angola, ocupando os distritos do Norte do Uíge e do Zaire, e expulsando todos os rivais do MPLA e da UNITA. Os portugueses, com as suas tropas relutantes em se envolver em confrontações armadas, tinham virtualmente abandonado as fronteiras. Atrás dos soldados da FNLA vinham milhares de refugiados, regressando às terras que tinham abandonado depois do sangrento levantamento rural de 1961. Em consequência disto, milhares de trabalhadores ovimbundu das plantações de café foram expulsos da região, e cerca de 60 mil rumaram a Sul para as zonas tribais nas terras

altas centrais. No populoso planalto de Benguela-Bié do sul de Angola havia também sérias tensões sociais e raciais. As medidas de contra-insurreição do exército português tinham deslocado milhares de camponeses, concentrando-os em aldeias vigiadas “seguras”, e em muitos casos abriram as suas terras a colonos brancos. Na capital, Luanda, a tensão que se mantivera depois dos sérios recontros raciais do Verão anterior fora agravada pela chegada em Fevereiro de 1975 de contingentes fortemente armados dos movimentos nacionalistas rivais.

As desconfortáveis tréguas entre as facções duraram apenas até Março, quando, coincidindo com a intentona de soldados fiéis a Spínola em Portugal, se desencadeou a luta generalizada entre o MPLA e a FNLA na capital angolana. No Caxito, a norte de Luanda, a FNLA prendeu simpatizantes do MPLA, abateu-os e mutilou-os. Era o regresso do velho pesadelo de massacres e represálias que se tornara num tema constante do longo conflito angolano. Ao imenso fluxo interno de pessoas e refugiados, juntava-se agora um êxodo massivo. Os primeiros a sair foram os cabo-verdianos, apanhados entre os movimentos rivais africanos e afastados do seu papel de intermediários e comerciantes. Depois veio o êxodo dos brancos. Em Lisboa o aeroporto começou a encher-se de grandes caixas, caixotes, malas velhas, trouxas de mulheres idosas e de crianças, e do forte cheiro húmido de África, à medida que os colonos regressavam. Primeiro o jargão oficial referia-se a eles como os “deslocados”, depois, como os “retornados”. Mas eram refugiados, e várias centenas de milhar deles desaguaram em Portugal durante todo o Verão. A sua chegada foi um rude despertar para muitos dos oficiais que poucos meses antes tinham falado ingenuamente de uma comunidade socialista. Em consequência, o processo de descolonização – que, interagindo com a situação interna em Portugal, tanto fizera por atirar o país para a esquerda nos meses depois do golpe – vacilava agora.

O processo de descolonização, que até Março ajudara a cimentar a solidariedade interna do MFA, tornou-se, depois de Março de 75, num grande motivo de irritação e divisão, à medida que a situação em Angola se mostrava cada vez mais insanável e os estrangeiros intervinham a seu bel-prazer. Houve também uma consequência imprevisível das nacionalizações de Março em Portugal que subtilmente alterou as atitudes em relação a África. O Estado, ao tomar posse dos bancos e indústrias que faziam o poder da oligarquia, assumia também responsabilidades por vastos activos nos antigos territórios ultramarinos. Ironicamente, os governos revolucionários detinham interesses económicos mais importantes em Angola do que os governos do anterior regime. Depois de Março, em Angola, era óbvio para todos que os portugueses não conseguiam conter a intervenção exterior ou controlar a segurança interna, obrigações que Portugal assumira nos Acordos do Alvor, e qualquer pretensão de um governo transitório bipartido desfez-se. Em Angola havia um conflito aberto, e em Portugal também as facções militares se começavam a olhar como inimigas. A iniciativa que repousara nas mãos da revolução durante quase doze meses desaparecera.

A rápida deterioração da situação em Angola era especialmente perigosa porque abria oportunidades para a interferência de estrangeiros, oportunidades essas que não tinham existido no mesmo grau na Guiné-Bissau ou em Moçambique. Em Angola, três grupos nacionalistas, endurecidos pela guerra, cada qual com fortes raízes étnicas, competiam entre si tanto como com os portugueses. Os movimentos em Angola tinham bases regionais: a FNLA no Nordeste do país; o MPLA na zona central-ocidental e em Luanda; e a UNITA nas terras altas centrais. Contudo, as zonas de influência não se encontravam claramente demarcadas, e os confrontos entre os movimentos rivais eram frequentes. Em Fevereiro de 1975 Neto expulsou Daniel Chipenda, que fora um elemento-chave no estratagema de Mobutu e Spínola para con-

tornar a liderança de Neto no ano anterior. A sua exclusão foi, por isso, pouco surpreendente; mas Chipenda, líder da “Revolta do Leste”, fora um dos melhores comandantes de campo do MPLA e o único dirigente importante do movimento que não era nem mbundu nem mestiço. Os cismas entre e dentro dos movimentos de libertação de Angola eram em parte étnicos, em parte regionais, e em parte o resultado da política colonial dos portugueses. O regime de Salazar perseguira brutalmente os nacionalistas, o sistema educacional no território era afluivamente desadequado e anos de clandestinidade, exílio e infiltração tinham deixado cicatrizes psicológicas. Cada uma das principais comunidades etno-linguísticas de Angola era representada por um movimento político e um exército de guerrilha. A FNLA estava enraizada na comunidade bakongo de 700 mil pessoas do Norte de Angola. Depois de uma insurreição rural sangrenta em 1961 e a subsequente repressão brutal dos bakongo pelos portugueses, mais de 400 mil bakongo atravessaram a fronteira para o Zaire, onde viviam outros da sua etnia. A FNLA, liderada por Holden Roberto, estava profundamente envolvida no sistema político zairense e gozava de santuário e apoio do Presidente Mobutu. Em 1973 a FNLA recebeu assistência militar dos chineses. O movimento era militarmente forte mas politicamente fraco, e a sua direcção era muito personalizada. A UNITA, com implantação nos dois milhões de ovimbundu do planalto central de Benguela, era dirigida por um antigo correlegionário de Roberto, Jonas Savimbi, carismático e educado na Suíça, e filho de um ferroviário de Benguela. Depois do golpe de Lisboa a UNITA acenara aos angolanos brancos, que a apoiaram até ao momento em que iniciaram a debandada de Angola, em meados de 1975. As raízes do MPLA estavam nos cerca de um milhão e 300 mil mbundu (de língua kimbundu) de Luanda e do seu *hinterland*. Tendo-lhe sido negadas bases no Zaire, o MPLA operava a partir do Congo-Brazaville, conduzindo incursões militares em Cabinda,

o enclave rico em petróleo, e nas planícies do Leste de Angola. A liderança do MPLA era urbana, de esquerda, e racialmente mista, com forte apoio popular dos mbundu rurais e dos favelados urbanos. O líder do MPLA, Agostinho Neto, como Roberto mas ao contrário de Savimbi, devia a sua sobrevivência em grande parte ao apoio exterior. O MPLA fora o beneficiário exclusivo da ajuda soviética e europeia oriental, e há muito que era próximo da esquerda portuguesa. O Comité de Libertação da OUA, fazendo uma avaliação dos três movimentos no início de 1975, descobriu que a UNITA gozava do maior apoio e o MPLA do menor, enquanto a FNLA estava a meio dos dois. A OUA, na altura (princípio de 1975), tal como os portugueses e os soviéticos, endossava a ideia de um governo de coligação. Devido em parte ao fraccionismo dentro e entre os movimentos de libertação em Angola, os portugueses tinham tido muito mais sucesso do ponto de vista militar no território do que na Guiné-Bissau ou em Moçambique. Com a excepção da UNITA, que em 1974 era uma organização muito pequena e mal armada, cada um dos outros dois movimentos de libertação, a FNLA e o MPLA, eram tanto uma coligação de exilados como efectivas forças de insurreição. Isto contrastava em muito com o PAIGC na Guiné-Bissau e a FRELIMO em Moçambique, que tinham uma capacidade ofensiva formidável, controlavam largas áreas do território e tinham desenvolvido estruturas administrativas rudimentares. Angola possuía, em 1974, a maior população branca em África fora da África do Sul, e os brancos dominavam quase totalmente as infra-estruturas agrícola, administrativa e dos transportes. Foi em parte devido a estas diferenças em relação aos outros territórios que Angola assumiu a importância que assumiu quando a incapacidade de Lisboa controlar o processo de descolonização se tornou óbvia.

A velocidade com que ocorreram as transferências de poder para o PAIGC e a FRELIMO em 1974 ocultou de certa forma

as complexidades da situação angolana. Kissinger afirmaria depois do acontecimento que os Estados Unidos não se opuseram ao acesso ao poder de “movimentos radicais” na Guiné-Bissau e em Moçambique. Isto é apenas parcialmente verdade: os Estados Unidos, de facto, ficaram extremamente perturbados com as consequências da independência de Cabo Verde sob os auspícios do PAIGC, e há provas de que contemplaram o apoio a movimentos anti FRELIMO em Moçambique. Não foi a falta de desejo mas a falta de capacidade que impediu os Estados Unidos ou qualquer outro país de interferir no processo de descolonização destes dois países. A rapidez do processo, o reconhecimento por parte do MFA da necessidade de lidar exclusivamente com o PAIGC e a FRELIMO e a firme acção dos portugueses na supressão de tentativas divisionistas significaram que em tal situação, com os movimentos de libertação e o exército português a trabalhar em estreita colaboração, a oportunidade para uma interferência externa efectiva nunca surgiu. Em Angola, nenhum dos movimentos tinha capacidade para agir com a eficácia do PAIGC ou da FRELIMO, e quando a descolonização angolana se tornou na palavra de ordem os portugueses encontravam-se tão divididos entre si que também eles se mostraram incapazes de se opor de forma consistente e eficaz à rápida internacionalização da crise angolana. Além do mais, Angola, com uma população de cerca de cinco milhões e meio de pessoas, era diferente em outros aspectos importantes dos restantes territórios portugueses. Era incomensuravelmente rica em recursos naturais (petróleo, diamantes, ferro) e produção agrícola (algodão, café, sisal, maïs, açúcar e tabaco). Ao contrário de todos os outros territórios, Angola tinha uma balança comercial favorável com o resto do mundo, e uma base sólida para a verdadeira independência. Todavia, de tal maneira a estrutura do território estava dominada pelos brancos (e dependente deles) que a rápida deterioração da situa-

- ¹⁹ Para Angola neste período, ver: Ernest Harsch e Tony Thomas, *Angola: The Hidden History of Washington's War*, Nova York, Pathfinder Press, 1976; Jim Dingeman, "Angola: Portugal in Africa", *Strategy and Tactics*, n.º 56, Maio-Junho de 1976; Colin Legum e Tony Hodges, *After Angola: The War over Southern Africa*, Nova York, Africana Publishing Co., c1978, Gerald J. Bender, "Angola, the Cubans and American Anxieties", *Foreign Policy*, n.º 31, Verão de 1978, pp. 3-33; John A. Marcum, "The Lessons of Angola", *Foreign Affairs* 54, n.º 3, Abril de 1976, pp. 407-425; Kenneth Adelman e Gerald J. Bender, "Conflict in Southern Africa: A Debate", *International Security* 3, n.º 2, Outono de 1978, pp. 67-122; Gerald J. Bender, "Kissinger and Angola: Anatomy of Failure", *American Policy in Southern Africa*, ed. René Lemarchand, Washington DC, University Press of America, 1978, pp. 65-143; e John Marcum, *The Angolan Revolution*, vol. 2 (que trata deste período); Robert Moss, "Castro's secret war exposed", *The Sunday Telegraph*, 30 de Janeiro de 1977, 6 de Fevereiro de 1977, 13 de Fevereiro de 1977; Gabriel García Márquez, "Operation Carlota: Cuba's Role in Angolan Victory", *Cuba Update*, n.º 1, Nova York, Centre for Cuban Studies, Abril de 1977. Este é um excerto do relato baseado no original em castelhano publicado no México. Uma boa análise está em Arthur Jay Klinghoffer, *The Angolan War: A Study in Soviet Policy in the Third World*, Boulder, Westview Press, 1980.

ção de segurança e as crescentes, e por vezes sangrentas, confrontações entre os três movimentos nacionalistas em breve semeariam o pânico entre eles. Depois de Março de 75, à medida que os brancos de Angola começavam a fugir do país, levavam consigo quase tudo o que fazia o sistema de governo e a economia funcionar, transformando uma situação já confusa num completo caos. Angola, no Verão de 1975, teve a infelicidade de recriar algumas das piores características de duas crises africanas anteriores, o Congo e a guerra da Argélia, combinando nacionalistas militarizados e endurecidos pela guerra com um ambiente em que os mecanismos que faziam a sociedade funcionar tinham entrado praticamente em colapso¹⁹.

A importância da ênfase neste caos em Angola é a de mostrar o contraste que apresenta com as situações ocorridas no resto de África no período da descolonização. Em quase todo o lado – excepto, talvez, no Congo, Argélia e Guiné-Conacri – a transferência de poder ocorreu com a aquiescência (embora por vezes relutante) das potências coloniais; e, em consequência, a ruptura na administração e nas economias foi surpreendentemente pequena. As experiências das potências estrangeiras nas suas relações com os novos estados africanos não eram por isso apropriadas às situações que tinham surgido em Angola. Aí, novas circunstâncias exigiam novas políticas, que teriam de ser formuladas num contexto internacional que também ele mudara dramaticamente desde 1962.

O contexto regional da independência angolana

A descolonização de Angola era uma preocupação especial para o Governo sul-africano, ainda maior do que a rápida retirada dos portugueses de Moçambique. Na colónia portuguesa da África Oriental havia muito pouco que a África do Sul pudesse fazer para influenciar o resultado, uma vez tornado claro em Setembro de 1974 que os militares portugueses na colónia, comandados pelo almirante Vítor Crespo, não tolerariam qualquer interferência na suave transferência de autoridade para a FRELIMO. Um Moçambique independente, contudo, mesmo que governado por um governo marxista, seria extremamente vulnerável à África do Sul e economicamente dependente da boa-vontade de Pretória.

Moçambique e África do Sul estavam unidos por uma dependência mútua. A maior parte das divisas moçambicanas dependia do uso das suas infra-estruturas portuárias e ferroviárias pelos sul-africanos e dos salários dos trabalhadores moçambicanos nas minas de ouro sul-africanas. A África do Sul dependia de Moçambique para mais de 25 por cento da sua mão-de-obra mineira, e necessitava da energia gerada na barragem de Cabora Bassa. Os portos sul-africanos estavam congestionados. O Governo sul-africano esperava também que boas relações com a FRELIMO desencorajassem qualquer auxílio às guerrilhas na Zululand e no Transvaal oriental. Em Angola, pelo contrário, a África do Sul não conseguia exercer grande pressão económica sobre qualquer governo nacionalista em Luanda e, por causa da Namíbia, era vulnerável onde a sua própria posição era mais fraca. A tentação de intervir militarmente era por isso muito grande, e à primeira vista parecia estar isenta de riscos, devido às divisões entre os movimentos nacionalistas angolanos e à superioridade logística sul-africana.

A resposta da África do Sul aos desenvolvimentos em Angola tinha, portanto, de assentar mais em capacidades militares do

que em persuasão económica. A postura que os estrategos militares sul-africanos adoptaram durante os anos 70 determinou as opções de Pretória em relação a Angola. Enquanto Vorster, o primeiro-ministro sul-africano, falava de *détente* com as nações negras vizinhas, ia armando as forças de defesa do país. Os estrategos militares, entretanto, evocavam cada vez mais o precedente israelita de rápidas acções de preempção, uma doutrina que na África do Sul se denominava *hot pursuit*. Ironicamente, a *hot pursuit* foi pela primeira vez usada contra Kenneth Kaunda em 1971, em resultado de recontros na faixa de Caprivi, quando Pik Botha, o ministro da Defesa sul-africano, ameaçou “dar-lhe tantas que ele nunca mais se esquecerá” (*hit him so hard he will never forget*). A doutrina da *hot pursuit* foi usada para justificar as primeiras incursões armadas sul-africanas em Angola no Verão de 1975. A “defesa” do complexo hidrográfico do Cunene na fronteira com a Namíbia foi usada para justificar a primeira instalação permanente de forças regulares da África do Sul dentro de Angola, no princípio de Agosto de 1975.

A deterioração da situação em Angola preocupava igualmente o Zaire e a Zâmbia. O encerramento do Caminho-de-Ferro de Benguela durante o Verão de 1975, devido às hostilidades no ainda território português, não podia ter ocorrido numa altura pior para os dois países. Cada um vivia graves problemas económicos e políticos, em especial, mas de forma alguma exclusivamente, em resultado da dramática queda nos preços mundiais do cobre. O Zaire, com uma dívida externa de cerca de 600 milhões de dólares, enfrentava um problema de pagamento de dívidas crónico e em Julho de 75 começou a atrasar-se nas obrigações aos bancos internacionais, entre os quais o Export Import Bank, o First National City Bank, o Chase Manhattan Bank e o Continental Illinois. As suas reservas de divisas eram suficientes para apenas três semanas de importações. Na Zâmbia os problemas económicos não eram menos graves. O declínio

nos preços do cobre tornara a indústria totalmente não-lucrativa, visto que o custo de produção ultrapassava o retorno de mercado. O resultado foi a redução dos ganhos em divisas a zero. O impacto social desta condição económica foi muito sério. As exportações de cobre tinham sustentado um nível excepcionalmente elevado de comércio. Além disso, 40 por cento das receitas públicas directas vinham do sector mineiro, e uma grande parte da alimentação era importada.

Eram estas complexas inter-relações regionais que tornavam a escalada dos conflitos em Angola tão perigosa. Mas foi a relação com o Zaire que prendeu os Estados Unidos à crise angolana e fez reviver o velho plano que o general Spínola e o Presidente Mobutu tinham congeminado em Setembro do ano anterior.

No Zaire, a especial sensibilidade aos desejos do Presidente Mobutu e a sua eficácia em os promover tinham cinco causas. Em primeiro lugar, em finais de 74 e ao longo de 1975 o Zaire atravessa uma grave crise económica, que, entre outras consequências, tinha a de dar um peso inusitado às opiniões dos meios financeiros internacionais, especialmente os dos Estados Unidos, da França e da Bélgica²⁰, acerca da evolução do país. Em segundo lugar, Mobutu possuía importantes canais privados de comunicação com Washington, e ao usá-los logrou circular e neutralizar as avaliações realistas que experientes especialistas em assuntos africanos nos serviços secretos e no Departamento de Estado vinham elaborando²¹. Em terceiro lugar, no final do Verão de 1974, Mobutu já antecipara a estratégia a ser seguida pelo Ocidente, ao conceder à FNLA um acesso privilegiado às fontes de apoio ocidental. Esta era uma consequência inevitável de actuar em Angola através do Zaire. Ao longo dos anos, a FNLA tornara-se pouco mais do que uma extensão das forças armadas de Mobutu, e Holden Roberto, o líder da FNLA, era um homem ligado a Mobutu pelo casamento

²⁰ Relatos excelentes das tensas negociações acerca da dívida e problemas económicos do Zaire podem ser encontrados em Nancy Belliveau, *Institutional Investor*, Março de 1977, pp. 23-28, e Crawford Young, "Zaire: The Unending Crisis", *Foreign Affairs*, Outono de 1978, pp. 169-185.

²¹ Acerca de linhas privadas de comunicação e seu impacto nas relações zaienses-americanas-angolanas, ver os relatórios de Bruce Oudes em *Africa Contemporary Records*, ed. Colin Legum, Nova York, Africana Publishing Company, especialmente vol. 7, 1974-75, pp. A87-A101, e vol. 8, 1975-1976, pp. A118-A126.

- ²² Ver Congress, House, Committee on International Relations, *US Policy on Angola: Hearing before the Committee on International Relations*, 94th Cong., 2nd session, 26 de Janeiro de 1976, Washington DC, GPO, 1976, p. 13. Ver também Congress, Senate, Subcommittee on African Affairs and Subcommittee on Foreign Assistance of the Committee on Foreign Relations, *Security Supporting Assistance for Zaire: Hearing before the Subcommittee on African Affairs and the Subcommittee on Foreign Assistance of the Committee on Foreign Relations*, 94th Cong., 1st session, 24 de Outubro de 1975, Washington DC, GPO, 1975, p. 32. Também Kenneth Maxwell, "A New Scramble for Africa", in *The Conduct of Soviet Foreign Policy*, ed. Erik Hoffman e Frederick Fleron, Jr., Hawthorne, Aldine Publishing Co., 1980, pp. 515-534.
- ²³ Para o relato deste episódio feito pelo próprio Spínola, ver Spínola, *Pais Sem Rumo*. Ver também o testemunho de Stephen R. Weissman perante o Committee on International Relations, 26 de Janeiro de 1976, e o seu livro *American Foreign Policy in the Congo 1960-1969*, Ithaca, Cornell University Press, 1974, bem como John Stockwell, *In Search of Enemies: A CIA Story*, Nova York, W W Norton and Company, 1978. Tem havido muita especulação acerca do que foi discutido entre Spínola e Nixon no seu encontro de 19 de Junho de 1974 nos Açores. Os dois homens reuniram-se sozinhos apenas

e por muitos favores antigos. Em quarto lugar, o Zaire desempenhava um papel central nas estruturas globais no seio das quais a Administração Nixon procurara organizar as suas relações internacionais. Um reconhecimento dos limites do poder e capacidade dos Estados Unidos em se envolver internacionalmente era a ideia original subjacente à doutrina de Nixon – de facto, tratava-se de uma política de envolvimento selectivo na construção de estados amigos em regiões importantes²².

A quinta razão para a deferência prestada às maquinações de Mobutu era o facto de, apesar de o Zaire ocupar um lugar privilegiado nas relações dos Estados Unidos com África durante a década de 70, os principais políticos em Washington continuarem bastante ignorantes acerca do que efectivamente aí se passava. Esta ignorância devia-se em grande medida ao estilo pessoal do mais influente político americano da altura, Henry Kissinger. O problema no Verão de 1975 não foi Kissinger dar demasiada atenção ao Zaire e a Angola, mas precisamente o contrário. Kissinger tinha em baixa conta África, os africanos e os especialistas em assuntos africanos, que muitas vezes eram objecto das suas piadas e humilhações. Além disso, entre 1974 e 1976 houve quatro subsecretários de Estado para os Assuntos Africanos, e dois deles foram forçados a sair em menos de um ano por terem avisado Kissinger de estar a criar uma hecatombe em África. A África portuguesa fora sempre uma especialidade de Nixon. O plano de descolonização

de Spínola e Mobutu tinha as suas raízes na cimeira de Spínola e Nixon de 19 de Junho de 1974 nos Açores, altura em que Spínola traçara um extraordinário quadro de subversão comunista na Europa e em África²³. Mas dois meses depois Nixon abandonou o poder, e Spínola apenas sobreviveu no seu lugar até ao fim de Setembro. Devia ter sido óbvio que havia uma grave fraqueza numa política que herdara a sua lógica de um colonialismo morto, que procurava exercer o poder através de influência informal sobre clientes tenuamente controlados, e onde os predecessores europeus, com as formidáveis vantagens de uma longa experiência local e de uma soberania formal, tinham acabado de falhar.

O despertar tardio dos EUA

Quando, tardiamente, os principais decisores em Washington começaram a ganhar um interesse directo no que se estava a passar em Angola foi em grande parte como resultado das medidas que a União Soviética estava a tomar para impedir as tentativas do Zaire de negar ao MPLA e a Neto os frutos de uma vitória pela qual tinham lutado durante vinte anos. Mas nessa altura, no que respeita a África, os Estados Unidos estavam já encurralados numa teia de alianças, assunções e falhanços passados mal compreendidos, da qual era difícil fugir. A importância dada em Washington ao apoio comunista ao MPLA servia para encobrir o facto de as raízes da escalada residirem

na presença de um outro homem, um intérprete, e as restantes autoridades de ambos os lados foram deixadas às escuras acerca dos tópicos abordados. Spínola deu entretanto a sua versão da conversa em *País Sem Rumo*, pp. 158-168. Ver também Stephen R. Weissman, "CIA Covert Action in Zaire and Angola: Patterns and Consequences", *Political Science Quarterly*, 94. n.º 2, Verão de 1979. Para uma contextualização do papel de Cuba em África, ver Nelson P. Valdes, "Revolutionary

Solidarity in Angola", *Cuba in the World*, ed. Cole Blasier e Carmelo Mesa-Largo, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1979, pp. 87-117; William M. Leo Grande, "Cuba-Soviet Relations and Cuban Policy in Africa", *Cuban Studies*, Pittsburgh, Janeiro de 1980, pp. 1-48; Carla Anne Robinns, "Looking for another Angola: Cuban Policy Dilemmas in Africa", Working Papers Number 38, Washington, DC, Latin American program, Wilson Center, Smithsonian Institution.

²⁴ Helmut Sonnenfeldt, "American-Soviet Relations: Informal Remarks", *Parameters*, Journal of the US Army War College, 6, n.º 1, 1976, pp. 15-16 (artigo adaptado da palestra proferida perante a 22nd Annual National Security Seminar no US Army War College, June 3, 1976). Acerca da política soviética, cf. William E. Griffith, "Soviet Power and Policies in the Third World: The case of Africa", *Adelphi Papers*, Londres, International Institute for Strategic Studies, 1979, p. 152; "Prospects on Soviet Power in the 1980s", *Adelphi Papers*, Londres, International Institute for Strategic Studies, 1979, pp. 39-46; Congress, House, *The Soviet Union and the Third World: A Watershed of Great Power Rivalry: Report to the Committee on International Relations*, by the Senior Specialists Division, Congressional Research Service, Library of Congress, Maio 8, 1977, Washington, DC: GPO, 1977. Também Colin Legum, "The African Crisis", *America and the World 1978, Foreign Affairs Special Edition*, 1979, pp. 633-651.

em acções em que os Estados Unidos tinham estado indirectamente envolvidos (e depois de Janeiro de 1975, directamente, quando a CIA reactivou a sua ligação a Holden Roberto) através do seu cliente zairense. A dimensão africana tornou-se quase irrelevante no processo. Como Helmut Sonnenfeldt, conselheiro no Departamento de Estado e o mais próximo conselheiro de Kissinger para os assuntos soviéticos, haveria de explicar mais tarde, os Estados Unidos "não tinham nenhum interesse intrínseco em Angola em si." Mas "uma vez que um sítio, por mais remoto e pouco importante para nós, se torna num ponto central para os soviéticos, e, neste caso, para a acção militar de uma Cuba apoiada pelos soviéticos, os Estados Unidos adquirem um interesse derivativo que simplesmente não podem evitar"²⁴.

A preocupação com as intenções dos soviéticos, portanto, dominou os avisos que choviam de, entre outros, o cônsul americano em Luanda, uma *interagency task force* e dois subsecretários de Estado para Assuntos Africanos, do interior da administração; e os respeitados especialistas em assuntos africanos John Marcum e Gerald Bender, do exterior; e o Senador Dick Clark, no Congresso – todos eles defendiam que a não ser que uma estratégia política de base alargada para a conciliação das facções em Angola fosse substituída pela tentativa de favorecer algumas facções em detrimento das outras, os Estados Unidos estavam destinados a enfrentar uma escalada de exigências sem qualquer certeza de êxito. Destinados, na verdade, a ajudar a criar uma situação em que a resolução do conflito viria através de meios militares e com os Estados Unidos mal preparados e incapazes de agir na prestação de ajuda às próprias forças que tinham induzido no conflito. Em nenhuma altura, a não ser demasiado tarde, os Estados Unidos pensaram no que envolveria uma solução puramente militar para a crise angolana. Continuavam a acreditar que a velha e fiel fórmula da clandestinidade, mais mercenários e dinheiro, funcionaria

tal como no passado. Quando se tornou evidente que isto só não chegava, a única potência alternativa com capacidade e desejo de intervir era a África do Sul, que era a última coisa em que o Ocidente e os nacionalistas antiMPLA deveriam ter consentido. A brutal intervenção da África do Sul punha em causa a credibilidade do Ocidente perante a opinião pública africana, ofuscava as dúvidas que muitos estados africanos (em particular a Nigéria) tinham em relação ao MPLA e aos seus amigos, e fazia da assistência em larga escala dos soviéticos e cubanos a Neto uma coisa respeitável.

Os soviéticos tinham as suas razões especiais para serem sensíveis ao papel do Zaire nas crises angolanas. O Zaire fora palco da humilhação soviética no início dos anos 60. Foi precisamente devido às infelizes experiências soviéticas em sítios como o antigo Congo Belga que a URSS embarcou na criação de uma estrutura de apoio de longa distância para a prevenção de tais humilhações. Os soviéticos, que apenas tinham sido capazes de fornecer dezasseis aviões de transporte e uns quantos camiões a Lumumba, em 1960, conseguiam, em 1975, conceder a Agostinho Neto 200 milhões de dólares em assistência militar no mar e no ar, estabelecer uma ponte aérea com cerca de 46 voos de transporte médio e pesado, e levar nos seus IL-62 uma considerável parte das 11 mil tropas de combate cubanas enviadas para Angola neste período²⁵.

No fim de Outubro de 75, o que restava do velho plano Spínola-Mobutu foi posto em acção. As forças zairenses apoiadas pelos EUA entraram pelo Norte, enquanto pelo Sul avançava uma operação combinada entre extremistas de direita portugueses, tropas sul-africanas, e um díspar conjunto de gente que incluía a UNITA, forças auxiliares da FNLA e de Daniel Chipenda. Quando estas forças tentaram tomar Luanda antes de 11 de Novembro de 1975, foi com grande surpresa que encontraram tropas cubanas, chegadas nas semanas anteriores

²⁵ Strategic Survey 1978, London, International Institute for Strategic Studies, p. 13.

em velhos aviões Britannia, depois do pedido urgente de Agostinho Neto. As heterogéneas forças ocidentais não conseguiram, por isso, evitar que o MPLA declarasse a independência de Angola sob os seus auspícios exclusivos na capital do país, a 11 de Novembro.

A intervenção soviética e cubana

A intervenção da União Soviética de 1960 a favor de Lumumba, não obstante a sua pequena envergadura e resultados dúbios, assinalara um importante ponto de viragem. Marcara a primeira utilização de aviões de transporte numa situação de crise fora dos países do bloco soviético. A criação da patrulha naval da África Ocidental no final de 1970 para proteger Conacri e, indirectamente, o quartel-general do PAIGC, fora também um passo importante na vontade dos soviéticos em ajudar militarmente os seus clientes e correr riscos em seu nome. A capacidade soviética de estabelecer pontes aéreas de larga escala tinha estado muito em evidência durante a guerra do Médio Oriente de 1973, quando os soviéticos realizaram 934 voos para nações árabes, entregando 15 mil toneladas de material a somar à ainda maior tonelagem despachada por cargueiros. A ponte aérea dos Estados Unidos com C-5 e C-141 para Israel através dos Açores no mesmo período compreendia 568 voos e entregara 23 mil toneladas de mantimentos. A experiência do Médio Oriente dera aos soviéticos uma enorme confiança na sua capacidade de influenciar os acontecimentos no Terceiro Mundo. Em Abril de 74, o marechal Grechko disse que “no momento presente, a função histórica das forças armadas soviéticas não se restringe apenas à sua função de defesa da pátria e de outros países socialistas. Na sua actividade de política externa, o Estado soviético opõe-se activa e empenhadamente à exportação de contra-

revoluções e à política de opressão, apoia a luta de libertação nacional e resolutamente resiste à agressão imperialista onde quer que possa aparecer, por mais distante que seja a região do planeta.”²⁶

Em 1975 começou a ajuda directa da URSS ao MPLA, sob a forma de armas entregues por mar e ar via Brazzaville; em Março, os aviões de carga soviéticos começaram a fornecer equipamento militar, depois enviado por mar para Cabinda ou Luanda; em Abril, foram entregues algumas centenas de toneladas de armamento, em voos *Bristol Britannia* fretados, de Dar Es-Salam para aeródromos controlados pelo MPLA no Centro de Angola. Dois cargueiros jugoslavos descarregaram armas em Angola, seguidos por dois navios alemães-orientais e um argelino. Em Abril, Paulo Jorge do MPLA visitou Cuba em busca de especialistas que dessem assistência ao sofisticado equipamento que chegava da URSS e da Europa de Leste e que as forças do MPLA não sabiam operar²⁷.

Os militares cubanos com conhecimentos suficientes para usar o sofisticado equipamento começaram a tomar parte nas operações de combate no final da Primavera de 1975. “Conselheiros” cubanos estavam envolvidos na luta no Caxito no final de Maio, onde foram usados os primeiros tanques pelo MPLA. Em Maio e Junho, cerca de duzentos e trinta conselheiros cubanos estabeleceram campos de treino em Benguela, Cabinda, Henrique de Carvalho e Salazar. Todas estas primeiras tropas cubanas entraram via Congo-Brazzaville. Em meados de Agosto, a UNITA tinha unidades a enfrentar os cubanos no Lobito. Em Julho, o MPLA abordou os soviéticos no sentido de um envio de tropas suas, para além dos especialistas de treino militar. Os soviéticos consideraram a sugestão demasiado provocadora e aconselharam o MPLA a pedir tal assistência a Cuba. No princípio de Agosto uma missão do MPLA visitou Havana para pedir a Castro que lhes enviasse tropas. Em meados

²⁶ Para um relato equilibrado da intervenção externa na guerra angolana, ver o capítulo de Colin Legum em Kaplan, *Diplomacy of Power*, pp. 570-637.

²⁷ Ver os excelentes relatos de Tony Hodges, “How the MPLA Won”, e Colin Legum, “The Role of the Big Powers”, in *After Angola: The War over Southern Africa*, Londres, Africana Publishing Co., 1976; Charles K. Ebinger, “External Intervention in Internal War: The Politics and Diplomacy of the Angolan Civil War”, *Orbis*, Fall 1976, pp. 669-699; bem como o relato em primeira mão de Stockwell, *In Search of Enemies*, e Nathaniel Davis, “The Angola Decision of 1975: A Personal Memoir”, *Foreign Affairs*, Outono de 1978, pp. 109-124. Acerca da intervenção sul-africana, ver Robert S. Jaster, “South Africa’s Narrowing Security Options”, *Adelphi Papers*, n.º 159, Londres, International Institute for Strategic Studies, 1980. Acerca da intervenção cubana, ver o relato bastante completo de Piero Gleijeses, *Conflicting Missions...*

desse mês, Castro autorizou o planeamento logístico necessário para montar a ponte marítima e aérea de tropas, equipamento e mantimentos através do Atlântico até Angola. A operação era complexa, envolvendo a chegada simultânea a Angola de tropas cubanas e armamento soviético.

Os alemães-orientais e os soviéticos também estiveram activos entre meados de Agosto e Novembro. Vinte e sete navios carregados de equipamento militar e quarenta missões de abastecimento por aviões militares de carga AN-22 chegaram a Brazzaville, para serem depois transportados por mar para Angola antes da independência. O número de conselheiros militares soviéticos em Angola chegou a duzentos. Os alemães orientais tinham um acordo de cooperação militar com o Congo-Brazzaville desde 1972 – o primeiro acordo do género entre a RDA e um país africano. Brazzaville fora o centro das actividades do MPLA antes dos Acordos do Alvor e até à altura em que a liderança do movimento se mudou para Luanda em Fevereiro de 1975. Os alemães orientais, tal como os cubanos, tinham um papel importante na estratégia “contra-imperialista” dos soviéticos e, também como os cubanos, as forças de segurança da RDA estavam subordinadas ao aparelho do KGB. O secretário-geral do SED da RDA, Honecker, dizia ao congresso do partido em Maio de 1976 que “dada a actual relação de forças... a missão da RDA em África e no Terceiro Mundo é muito substancial”. Em 1975, em Angola, a Alemanha Oriental forneceu armas pesadas e outro material de guerra ao MPLA, bem como instrutores militares, pilotos para os portos de Luanda e do Lobito, e pessoal médico. O serviço de segurança do Estado alemão-oriental treinou os serviços secretos e de segurança do MPLA.

A crise em Angola agudizou-se em Julho. A 18 de Julho os Estados Unidos decidiram aumentar o apoio às forças anti-MPLA. O “comité dos 44”, o grupo interagências a alto nível que aconselhava o Presidente acerca de acções secretas e perante o qual a CIA era responsável, autorizou o uso de 14 milhões de

dólares em assistência secreta, os quais seriam pagos em duas fatias à FNLA e à UNITA (uma soma que cresceu para 25 milhões em Agosto e 32 milhões em Novembro). Uma semana antes, a 14 de Julho, em Angola, o MPLA expulsara os seus rivais de Luanda. Ao lançar a ofensiva, em Outubro tomara já o controlo de doze das dezasseis capitais de distrito angolanas. Em Julho, o Zaire enviou uma companhia de comandos e um esquadrão de carros de assalto para combater do outro lado da fronteira. Daniel Chipenda fora em Junho à Namíbia encontrar-se em Windhoek com o general Hendrik van den Bergh, chefe do BOSS, os serviços secretos sul-africanos. O apoio da África do Sul à FNLA parece ter começado em Julho e à UNITA em Setembro. Em meados de Agosto duas companhias de pára-quedistas zairenses juntaram-se à acção em apoio da FNLA. Ao mesmo tempo, as forças regulares sul-africanas ocuparam as centrais eléctricas de Ruacana e Calacque e o complexo hidro-eléctrico do Cunene. Em Setembro, *rockets* de 122 milímetros soviéticos foram pela primeira vez usados em combate a norte de Luanda. Estes denominados “órgãos de Estaline” semearam o pânico entre as tropas zairenses e da FNLA, que retiraram. Três navios mercantes cubanos deixaram a ilha na direcção a Angola no princípio de Setembro após urgentes apelos do MPLA, que temia agora uma invasão em larga escala dos sul-africanos, aumentada pela assistência americana, através do Zaire, à FNLA e UNITA. Os soviéticos tinham abandonado a ideia de uma coligação política em Março; na sua propaganda chamavam à UNITA e à FNLA fraccionistas e descreviam a guerra em Angola não como uma “guerra civil” mas como uma “guerra de intervenção”. Infelizmente para Angola, a guerra era tanto uma guerra civil como uma guerra em que a intervenção externa ocorria a uma escala massiva. Os chineses, a partir do seu ponto de observação no Zaire, decidiram retirar a sua ajuda. Em 27 de Outubro de 1975 retiraram todos os seus instrutores militares da FNLA.

Em Novembro, o exército português em Angola era um espectador impotente. O último representante oficial de Portugal, o general Silva Cardoso, e os seus funcionários desapareceram calmamente de Luanda um dia antes da independência. De facto, no momento em que a independência era declarada em Luanda, o MPLA detinha pouco mais do que a capital e uma faixa de Angola central interior até Shaba²⁸. Os conselheiros e as armas antitanque sul-africanas tinham ajudado a deter um avanço do MPLA em Nova Lisboa (Huambo) no princípio de Outubro. Nova Lisboa era o centro da força da UNITA e o local da declaração de um Estado independente (“a República Social Democrática de Angola”) pela UNITA e a FNLA em 11 de Novembro. Em Outubro os sul-africanos tinham ajudado a mudar a maré no Sul contra o MPLA. Um grupo de combate dirigido pelos sul-africanos (Zulu) com carros de assalto e morteiros viajara quatrocentas milhas desde a fronteira da Namíbia em duas semanas, derrotando o MPLA e os cubanos em Benguela e no Lobito, e assim assumindo o controlo do terminal do Caminho-de-Ferro de Benguela. No Centro de Angola, uma segunda unidade de combate sul-africana (“Foxbat”) com um esquadrão de carros de assalto tinha-se movimentado quinhentas milhas mais para norte, na direcção de Luanda, e inflingido uma severa derrota aos cubanos na Ponte 14 (a norte de Santa Comba), matando mais de duzentos homens, bem como outros duzentos soldados do MPLA. A norte de Luanda a FNLA e as tropas zaienses tinham, mais uma vez, chegado ao Caxito, perto da capital.

A 7 de Novembro começou uma grande ofensiva cubana, quando 650 tropas de combate chegaram a Angola via Barbados e Guiné-Bissau. A 27 de Novembro um regimento de artilharia cubano e um batalhão de tropas motorizadas e infantaria desembarcaram na costa angolana depois de uma travessia marítima de vinte dias. Os soviéticos tinham entretanto deslocado

²⁸ Para alguns comentários interessantes e bem informados acerca deste aspecto, ver “The Battle for Angola”, o *Foreign Report* *confidencial* do *Economist*, Robert Moss, ed., 12 de Novembro de 1975, pp. 1-6. Moss estava no Sul de Angola com os sul-africanos e era um dos observadores mais bem colocados para conhecer o pensamento destes sobre estas questões. Ver também comentários de Cord Meyer, *Facing Reality: From World Federalism to the CIA*, Nova York, Harper & Row, 1980. Cord Meyer era o chefe da delegação da CIA em Londres neste período.

para águas angolanas uma força naval que protegia os navios que descarregavam armas vindas de Pointe-noire, no Congo.

Os transportes militares soviéticos traziam, por meios aéreos, reforços e armas desde o final de Outubro. Os russos forneceram *MIG-21*, tanques *T-34* e *T-54*, carros de transporte de tropas blindados, mísseis antitanque e *SAM-7*, lançadores de *rockets* e metralhadoras automáticas *AK-47*, para além dos *rockets* de 122 milímetros que se tinham mostrado totalmente eficazes, em especial contra os zairenses. (Depois de Outubro dizia-se que os soldados zairenses entravam na batalha em marcha atrás, para melhor fugirem quando fossem ameaçados pelo incrível poder dos “órgãos de Estaline”.) A intervenção soviética e cubana foi decisiva. Salvou o MPLA e o seu regime, e alterou profundamente o equilíbrio de poder no Sul da África.

O Ocidente dividido

O secretário de Estado dos EUA, Henry Kissinger, tal como os sul-africanos, ficou abalado com a dimensão da resposta soviética e cubana. A *task-force* para Angola na sede da CIA em Langley estivera tão confiante no sucesso das tropas zairenses e sul-africanas que a 11 de Novembro os seus membros tinham celebrado a independência angolana com vinho e queijo nos seus gabinetes sofisticados. A chegada de navios e aviões soviéticos e cubanos a Pointe-Noire e Brazzaville fora observada pela vigilância dos serviços secretos americanos, mas o desembarque de tropas fizera-se durante a noite e uma férrea disciplina imposta durante a viagem marítima ocultara a presença de tropas. Foi apenas em Novembro que a CIA percebeu que quatro mil tropas de combate cubanas estavam no terreno em Angola, um número que entretanto cresceu para 15 mil em Janeiro de 1976. Em Fevereiro de 1976, a ponte aérea e marítima soviético-cubana

tinha transportado 38 mil toneladas de armas e mantimentos para Angola. Embora a política externa sul-africana tenha sempre acreditado na ameaça comunista em África, claramente não dera atenção suficiente às consequências de uma forte presença militar convencional comunista sob a forma de cerca de 20 mil tropas cubanas. Embora a África do Sul só tenha tido 43 baixas em mais de dois mil soldados, no final de 1976 concluíra que, por razões militares e políticas, não estava em posição de enfrentar uma superpotência. Depois de fugas de informação para a imprensa no Outono, os Estados Unidos afastaram-se efectivamente da competição em Angola quando maiorias esmagadoras nas duas Câmaras do Congresso proibiram a ajuda secreta à FNLA e à UNITA. A OUA, em resposta ao facto de a intervenção sul-africana se ter tornado pública em Novembro, abandonou a sua anterior neutralidade e apoiou o MPLA como legítimo governo de Angola. A intervenção sul-africana foi especialmente decisiva no caso da Nigéria, quando o MPLA foi ao ponto de enviar prisioneiros de guerra sul-africanos à reunião da OUA em Lagos para provar que havia de facto tropas sul-africanas envolvidas no conflito angolano.

Ao longo de toda a guerra civil angolana, o Ocidente dividiu-se nos seus objectivos. Os objectivos franceses não eram os mesmos dos americanos. Os portugueses que os americanos apoiavam em Angola eram os mesmos a que se opunham em Portugal. A África do Sul, embora útil como fonte de informação secreta, era um desastre como aliado no conflito.

Duas das maiores multinacionais em Angola mostraram-se mais do que dispostas a trabalhar com o MPLA. A Diamang, que detinha concessões para exploração de diamantes na área de Luanda, durante alguns anos empregara na sua força de segurança privada antigos gendarmes katangueses que tinham fugido para Angola após o colapso do movimento de secessão no vizinho Katanga em meados dos anos 60. Com o encorajamento

e apoio financeiro de oficiais portugueses e a aquiescência da Diamang, os gendarmes, uma força de combate efectiva, juntaram-se às depauperadas unidades militares do MPLA em 1975; em Novembro, revelaram-se importantes na defesa de Luanda. Os katangueses eram inimigos amargos do Presidente zairense Mobutu, o principal apoiante externo dos rivais do MPLA, Holden Roberto e FNLA. A outra multinacional era a Gulf Oil, que após a queda do governo tripartido de transição em Julho de 1975 continuou a pagar os seus direitos de exploração a uma administração em Luanda que para todos os efeitos era apenas composta pelo MPLA. Kissinger interveio em Novembro para suspender estes pagamentos durante um certo tempo, mas a Gulf pagou os direitos sob a forma de garantias bancárias, e o MPLA mais tarde recebeu os 100 milhões de dólares em questão com juros.

A posição do Ocidente estava fundamentalmente enfraquecida pela incapacidade de apresentar objectivos para as suas acções além do objectivo negativo de negar a vitória do MPLA. Que tipo de Angola pensavam que uma vitória FNLA/UNITA iria criar? Os sul-africanos terão pensado criar uma espécie de estado-tampão na zona centro-sul do país. O Zaire parece ter cobiçado Cabinda. O MPLA, pelo contrário, manteve-se firme na defesa de um Estado unitário; detinha a capital e a sua maior fonte de apoio étnico residia numa cintura alargada no coração do país. Tão consciente estava Neto dos riscos de balcanização implícitos na ofensiva da FNLA/UNITA que no dia da independência se recusou a cortar o bolo comemorativo, com medo que fosse um mau presságio da divisão de Angola. Muitos outros aliados estavam notoriamente ausentes do alinhamento ocidental: o Brasil, por exemplo, que estivera entre os primeiros a reconhecer o regime de Neto e Israel, que, apesar dos apelos de Kissinger, tinha tido por uma vez o bom senso de se manter longe do conflito.

Quanto ao volume da ajuda, é muito difícil encontrar números exactos. Kissinger repetidamente utilizou os 200 milhões de dólares para descrever o valor do armamento transferido dos soviéticos para o MPLA em 1975. Outras fontes indicam um valor de 300 milhões de dólares; a agência de controlo de armamento dos EUA fala em 190 milhões. A ajuda americana anterior à proibição do Congresso estava na ordem dos 32 milhões, mas investigadores do House Select Committee on Intelligence descobriram que este montante se baseava em esquemas contabilísticos que subestimavam grandemente o valor das armas fornecidas. Mas as importações de armas pelo Zaire, no período da guerra civil, subiram para 126 milhões de dólares em 1976, comparados com uns meros 27 milhões no ano anterior. Os chineses também concederam ajuda directamente à FNLA e permitiram que armas suas na posse do exército zairense fossem entregues ao movimento de Roberto. Estima-se que a França e a Grã-Bretanha terão gasto vários milhões de dólares cada uma em operações angolanas, e as despesas da defesa sul-africana subiram para quase 19 por cento de toda a despesa pública (1 711,7 milhões de randes em 1977-1978) para fazer face aos custos da intervenção em Angola, com as despesas a exceder as estimativas do orçamento em cerca de 228,7 milhões de randes. Houve também um considerável apoio do Governo e entidades privadas às forças de extrema-direita portuguesas activas ao lado da UNITA e dos sul-africanos no Sul de Angola em 1976-1978 e no Norte com a FNLA no mesmo período. Mais tarde foram disponibilizados mais fundos na Europa para o recrutamento de mercenários. E uma parte do dinheiro que vários governos da NATO subrepticamente despejaram em Portugal foi empregue na protecção dos objectivos ocidentais em África. Parece plausível, portanto, que no total estas diversas subvenções de fontes ocidentais equivaleram, e terão mesmo ultrapassado, os 200 milhões de dóla-

²⁹ Estes números são retirados de Mark M. Lowenthal, "Foreign Assistance in the Angolan Civil War", in Congress, House, *Mercenaries in Africa: Hearing before the Special Subcommittee on International Relations*, appendix 3, 94th Congress, 2nd Session, August 9, 1976, Washington DC, GPO, 1976, de *World Military Expenditures 1967-1976*, e *Strategic Survey 1977*, Londres, International Institute for Strategic Studies, 1977, p. 27. Os melhores relatos breves acerca do papel dos vários países europeus em África podem ser encontrados em *Africa Contemporary Record*, ed. Colin Legum, Nova York, Africana Publishing Co., especialmente vol. 7 (1974-1975) e vol. 8 (1975-76).

res gastos pelos soviéticos. De qualquer das formas, o problema não era quanto se gastava em armamento mas a qualidade dos soldados que o podia usar²⁹.

Epílogo

As guerras em Angola ou em Moçambique não acabaram em 1976, mas o fim do domínio português em África teve consequências internacionais de longo alcance. Na África meridional rapidamente se tornou evidente que a posição do Governo de minoria branca na Rodésia já não era defensável; e após cinco anos de independência de Angola, a Rodésia emergiu como Zimbábwe, uma nação independente e governada por negros, algo que Ian Smith, o antigo primeiro-ministro rodesiano, jurara não vir a acontecer no espaço de cem anos. O fiasco da intervenção sul-africana na guerra de Angola abalou a confiança de Pretória, despertou as *townships* negras e agravou o isolamento do regime do *apartheid*. Por volta de 1990, o destino do regime branco estava traçado e em 1994 Nelson Mandela foi eleito o primeiro Presidente negro da África do Sul.

O envolvimento activo das duas superpotências mundiais e seus clientes no imbróglia angolano estabeleceu igualmente precedentes para o futuro. Em 1976, o secretário de Estado Henry Kissinger chamou a Angola uma das “frentes decisivas” do expansionismo soviético no Terceiro Mundo³⁰. Por uma vez, Kissinger usava palavras

³⁰ O secretário de Estado americano, Henry Kissinger, num discurso em 3 de Fevereiro de 1976, disse que “pela primeira vez na história a União Soviética podia ameaçar sítios para além do continente euro-asiático... incluindo os Estados Unidos... Angola representa a primeira vez que os soviéticos se movimentaram militarmente para longas distâncias para impor um regime da sua escolha. É a primeira vez que os Estados Unidos não conseguem responder às movimentações militares soviéticas fora da órbita soviética. E é a primeira vez que o Congresso impede a acção nacional no meio de uma crise” (*The Washington Post*, 16 de Fevereiro de 1976). Repetiu esta opinião mais claramente numa entrevista publicada em *Encounter*, Novembro de 1978. “Se tivéssemos saído vitoriosos em Angola não teria

havido Etiópia. A situação na África meridional seria inteiramente diferente, e acho que esta foi uma das linhas divisórias decisivas” (p. 12). Ver também Congress, Senate, *Statement by Hon. Henry A. Kissinger: Hearings before the Subcommittee on African Affairs*, 94th Congress, 2nd Session, January 3, 4, 6, 1976 Washington DC, GPO, 1976. Para o argumento “regionalista” contrário, ver Gerald J. Bender, “Angola, the Cubans, and American Anxieties”, *Foreign Policy*, n.º 31, Verão de 1978, pp. 3-33, e John A. Marcum, “The Lessons of Angola”, *Foreign Affairs*, 54, n.º 3, Abril de 1976, pp. 407-425. A violência do debate pode ser vista em Kenneth Adelman e Gerald J. Bender, “Conflict in Southern Africa: A Debate”, *Internacional Security*, 3, n.º 2, Outono de 1978.

brandas. Ironicamente, a percepção do falhanço americano em Angola alimentou o rearmamento dos anos de Reagan, encorajou os Estados Unidos a dar apoio clandestino aos rebeldes muçulmanos anti-soviéticos no Afeganistão e, finalmente, criou a pressão suficiente sobre a URSS para que, em menos de duas décadas, a própria União Soviética acabasse por implodir.

PORTUGAL, OS ESTADOS UNIDOS E A GUERRA ANGOLANA. UMA PARCERIA PARA A PAZ

António Monteiro

Rupturas

Novembro de 1975. O Boeing 747 da Ibéria ultimava os preparativos para levantar voo de Kinshasa. De repente, apercebi-me de que havia agitação junto à porta que a tripulação do avião se preparava para fechar. Pouco depois, o comandante do avião aproximou-se de mim. Disse-me que as autoridades locais pediam que eu abandonasse definitivamente o avião. Em tom firme, acrescentou que só o faria se quisesse. Olhei para a minha mulher e para a minha filha e ponderei a resposta. Decidi pela positiva, com a condição de elas também ficarem, bem como toda a nossa bagagem, que incluía o próprio carro! À saída, um funcionário zairense que conhecia vagamente limitou-se a esclarecer que eram ordens do Presidente, acabado de chegar do Gabão. Pensei então, como agora, que para a decisão do Presidente Mobutu contribuíra fortemente o parecer da Embaixada americana.

72 horas antes, recebera das mãos do Ministro dos Negócios Estrangeiros do Zaire uma curta comunicação, cortando relações diplomáticas com Portugal. A razão foi-me apenas comunicada verbalmente: as autoridades portuguesas tinham acabado de abandonar Angola e, nesse próprio dia, 11 de Novembro, o MPLA proclamava em Luanda a independência do país. Em vão procurei chamar o Ministro à razão e fazer-lhe ver que se tratava de uma reacção emocional, sobretudo prejudicial para o Zaire e para os angolanos, além de dar um sinal errado para África: Portugal era “punido” quando concluía o ciclo das

independências das suas antigas possessões no continente, durante tanto tempo exigido pela comunidade internacional. Em conformidade com os Acordos do Alvor, Portugal saía de Angola entregando a soberania ao povo angolano. Não houvera uma transferência de poderes para o MLPA, nem um reconhecimento de qualquer Governo angolano. Bula Mandungu não se demoveu, bloqueado na tese do conluio de forças portuguesas com o MPLA visando a derrota dos dois outros “movimentos de libertação” reconhecidos pela OUA, a FNLA e a UNITA. Saí do seu Gabinete com a nota que determinava também o meu abandono do país, onde, desde 1971, desempenhava funções diplomáticas sob diferentes chapéus. No mesmo dia, os Embaixadores de Cuba e da União Soviética conheciam destino idêntico ao do Encarregado de Negócios de Portugal...

O prazo de três dias que me fora dado decorreu num ápice. A primeira preocupação foi assegurar a defesa dos interesses portugueses, que ficou a cargo do Canadá. As consultas para a escolha deste país e as negociações triangulares com o Zaire nesta matéria ocuparam a maior parte do tempo disponível. O resto foi dedicado à organização da transferência para Lisboa de tudo o que não pudesse ficar em Kinshasa ou ser destruído e aos problemas relacionados com o destino dos restantes funcionários da Embaixada. Por isso, apenas tive discussões mais aprofundadas sobre o assunto com amigos da Embaixada americana. Discordavam da decisão tomada e pareciam surpreendidos com ela. Interrogavam-se, sobretudo, sobre se o Presidente tivera tempo de ponderar a situação, antes de se ausentar do país.

Poucos dias depois da cena imprevista no aeroporto de N'djili – e depois de regularizada de novo a situação na Embaixada, com a substituição da bandeira canadiana pela portuguesa – parti para Lisboa, chamado em serviço. A guerra em Angola estava no auge e começavam a chegar a Kinshasa notícias

alarmantes sobre a debandada militar das forças da FLNA, e seus apoiantes, do norte de Angola. Em Lisboa, encontrei o ambiente político e social tenso e preocupante dos dias que antecederam o 25 de Novembro.

Menos de seis meses antes, fora já expulso de Kinshasa. Em Maio, o mesmo Ministro dera-me 24 horas para abandonar o país, na sequência de uma entrevista dada pelo ex-Alto Comissário para Angola, Almirante Rosa Coutinho, considerada pelo Governo zairense como insultuosa para com o seu Presidente. Voltara, contudo, ao meu posto, três semanas depois, conforme acordado num encontro entre os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos dois países (Melo Antunes, do lado português). Dessa vez, creio, não houve qualquer intervenção americana, até porque o meu regresso coincidiu com a expulsão do Embaixador americano, acusado de dirigir uma conspiração da CIA visando o derrube do regime do General Mobutu... Esse foi então o ponto mais baixo das relações entre os dois países, tradicionalmente aliados. Culminou um ano de tensão provocado por uma excessiva aproximação do Zaire à China (apesar de se enquadrar na via de abertura de Nixon a Pequim) e, sobretudo, pelo corte de relações com Israel, decisão tomada por Kinshasa na sequência da guerra de Outubro de 1973. Mobutu procurava afirmar a sua estatura política “independente” em África e no Mundo (a “doutrina da autenticidade”, simbolizada na alteração do nome do país de Congo para Zaire) e captar apoios financeiros árabes, bem necessários face à queda do preço do cobre e ao desastre económico da “zairinização” decretada em Novembro de 1973.

A evolução dos acontecimentos em Angola obrigou, rapidamente, à reposição da normalidade das relações entre Washington e Kinshasa. O reforço do poderio militar do MPLA, intensificado a partir dos Acordos do Alvor graças ao apoio soviético, traduzira-se na expulsão de Luanda da FNLA e da

UNITA (Julho de 1975). O golpe foi sobretudo duro para Holden Roberto que até aí confiava na superioridade militar do seu movimento, apoiado pelo Zaire e por forças dissidentes do MPLA. A UNITA jogara sempre numa outra perspectiva: a das eleições prometidas pelo Alvor, que esperava que possibilitassem à sua base de apoio ovimbundu conceder-lhe uma significativa fatia do poder, que a sua componente militar estava longe de poder assegurar-lhe. O resultado da luta em Luanda, porém, liquidou na prática a esperança eleitoral e a execução do acordado no Algarve. O Governo quadripartido de transição esboçou-se e Portugal era, na realidade, uma mera potência administrativa formal, incapaz de gerir a cada vez mais acentuada internacionalização do conflito. É preciso não esquecer que a prioridade em Portugal foi, ao longo de 1975, assegurar a própria existência de um regime democrático no país...

A importância do controlo exclusivo da capital de Angola pelo MPLA, a poucos meses da data acordada para a independência do território, levou a Administração Ford a aumentar substancialmente a ajuda “encoberta” à FNLA. Começou igualmente, embora em menor escala, a conceder apoio financeiro à UNITA. Kinshasa era o centro das operações e o Zaire era o instrumento para o êxito de uma estratégia que visava declaradamente conter o avanço comunista na África Austral. Havia também interesses económicos directos ou indirectos para ambos os países em Cabinda, onde a “*Cabinda Gulf*” detinha a exploração do petróleo.

As reviravoltas da evolução política pós-revolucionária em Portugal inviabilizaram qualquer cooperação sistemática entre Lisboa e Washington em matéria de descolonização. Os sectores politicamente influentes em Portugal, quer no MFA, quer nos partidos políticos, dividiram-se em Angola entre os três movimentos de libertação, segundo as suas preferências ideológicas e o seu alinhamento com um ou outro dos blocos

antagonistas. A história do relacionamento luso-americano em relação a África também não era confortável, embora o tempo tivesse amenizado o confronto da época Kennedy-Salazar. Em 1970, um estudo do *National Security Council* sobre a África Austral excluía peremptoriamente a possibilidade de um colapso português em África. Em Dezembro de 1973, Henry Kissinger escolhera Lisboa como primeira etapa de um périplo, que incluiu Madrid e Paris, de agradecimento pelo apoio prestado durante a guerra israelo-árabe desse ano. Mas a tradição anti-colonialista americana excluía manifestações públicas de cooperação de política africana entre os dois países. Além disso, discretamente, Washington mantinha a tradição de um apoio limitado à FNLA de Holden Roberto, a partir de Kinshasa. Em contrapartida Mobutu autorizara, desde 1970, uma presença diplomática portuguesa no seu país que favorecera, entre outros, o desenvolvimento de laços económicos com Angola. Quando o 25 de Abril ocorreu, a situação político-militar em Angola estava, assim, estabilizada, tanto mais que o MPLA, sediado em Brazzaville, ainda se não recompusera do abalo provocado pelas dissidências da chamada “revolta activa” e, sobretudo, da bem mais importante, do ponto de vista militar, “revolta do Leste”, chefiada por um chefe carismático como era Daniel Chipenda.

Na primeira fase do período pós-revolucionário em Portugal ainda ocorreu a mais séria tentativa política de encaminhar a independência de Angola num sentido pró-americano. Em Setembro de 1974, o então Presidente português, António Spínola, encontrou-se secretamente no Sal com o seu homólogo do Zaire. O objectivo, desejado por Washington, de afastar da futura liderança de uma Angola independente as forças pró-soviéticas do MPLA, gorou-se, porém, logo a seguir com a demissão do Presidente português.

Um ano depois, Washington debatia-se com um dilema quase insolúvel: como conciliar a vontade de impedir uma vitória

soviética e (ainda por cima) cubana em Angola, com a imprescindibilidade de uma aliança, mesmo que não declarada, com a África do Sul, único apoio regional que poderia fazer inclinar a balança militar a seu favor. A Administração Ford não foi capaz de o resolver. O colapso no Vietname, a desmoralização do *Watergate* e a oposição interna conservadora contra a política preconizada por Nixon são geralmente tidos como determinantes na incapacidade americana de contrariar a “ousadia” soviético-cubana em Angola. A impotência portuguesa como potência administrante e a fragilidade inesperada das forças militares da FNLA e do Zaire – não obstante serem treinadas por chineses – acentuavam ainda as dificuldades da gestão americana do “dossier”. A intervenção sul-africana – ironicamente o único factor de sucesso relativo no terreno – acabou igualmente por exacerbar as oposições internas americanas e por alienar o apoio inicial maioritário da África negra independente a uma solução respeitadora dos acordos firmados. Consciente da debilidade da situação americana e dos seus aliados, o Presidente Ford tentou ainda, no âmbito da política de *détente*, que Moscovo concordasse com uma proposta de supressão mútua de apoio aos movimentos que se opunham militarmente em Angola. Brejnev ter-se-ia limitado a responder que o que “estava a acontecer em Angola não era uma guerra civil, mas uma intervenção militar estrangeira directa, em particular por parte da África do Sul...”.

Garantida a posse de Luanda, o MPLA e as forças de apoio cubanas rapidamente avançaram em todas as direcções. No Norte, obrigaram à fuga da FNLA e aliados para o Zaire. No Sul, limitaram-se a aproveitar a retirada sul-africana, decidida depois da adopção pelo Congresso americano da famosa “emenda Clark” que interditou qualquer apoio a movimentos angolanos. Estrategicamente, Pretória reservou a protecção da fronteira angolana com o Sudoeste africano e dos seus interesses nessa

área, nomeadamente a barragem do Calueque construída em território angolano.

A vitória militar foi acompanhada de sucessos políticos. Inicialmente relutante, a OUA reconheceu em Fevereiro de 1976 o Governo do MPLA, consagrando a aceitação internacional da República Popular de Angola. A tentativa da coligação anti-MPLA de estabelecer um Governo alternativo da “República Democrática de Angola”, com sede no Huambo, desfez-se com a retirada sul-africana e não obteve apoio de nenhum país. Portugal acabou também, em Fevereiro de 1976, por reconhecer o Governo do MPLA, tal como Mobutu o fez pragmaticamente, embora no seu caso sem abertura recíproca de embaixadas. Washington optou pelo não reconhecimento, atitude que manteria por longos anos. A presença cubana em Angola constituiu a motivação principal de uma política utilitária gerida em função dos interesses económicos americanos em Angola, nomeadamente a exploração do petróleo de Cabinda.

Namíbia

Os anos seguintes nada trouxeram de relevo ao relacionamento luso-americano no que respeita a Angola. Concluída a descolonização portuguesa com um salto qualitativo inquestionável da influência comunista em África, as atenções concentraram-se na resolução dos três conflitos remanescentes na África Austral, decorrentes da declaração unilateral de independência da minoria branca na Rodésia do Sul; da “ocupação colonial” do Sudoeste Africano (Namíbia) pela África do Sul e da política de “apartheid” vigente neste último país. Os dirigentes das potências ocidentais perceberam que teriam de agir se quisessem evitar ser confrontados com soluções como a que acabara por prevalecer em Angola. Na ONU, sede da questão namibiana,

decidiram em 1977 constituir um “Grupo de Contacto” com os chamados Países da Linha da Frente (incluindo Angola e Moçambique) e a África do Sul. Dele faziam parte os países ocidentais nessa altura presentes no Conselho de Segurança: além dos permanentes (Estados Unidos, França e Reino Unido), a Alemanha e o Canadá. Portugal entraria no Conselho, pela primeira vez, no ano seguinte, tendo assim falhado por pouco uma participação mais activa na gestão de um *dossier* que se prolongaria até final da década seguinte. Logo nesse ano (em 1978), o “Grupo de Contacto” obteve um grande sucesso diplomático: a aprovação da resolução 435, contendo um plano para a independência da Namíbia, aceite, em princípio, por todos os intervenientes. Em paralelo, o (então) novo Governo britânico de Margaret Thatcher agarrava o dossier rodesiano, mediando as negociações que conduziram ao acordo do ano seguinte. Só não havia qualquer movimento positivo no *dossier* do *apartheid*, intensificando-se a pressão internacional para a imposição de novas sanções a Pretória, para além do embargo de armas já decretado pelo Conselho de Segurança em consequência da crise do Soweto de 1976 e da morte na prisão do dissidente negro Steve Biko em 1977. Essa pressão agravava o temor do regime sul-africano por soluções que permitissem na Namíbia o acesso ao poder de um movimento considerado pró-marxista, como era o caso da SWAPO. A vitória clara da ZANU nas eleições de 1980, assegurando ao primeiro (e até agora único) Presidente do Zimbabwe e inimigo acérrimo de Pretória, Robert Mugabe, um poder quase sem oposição, mais reforçou a linha dura do regime sul-africano. Concentrada, assim, na questão da Namíbia, a diplomacia ocidental, até ao início da década de 80, pouco se ocupou directamente da problemática interna angolana, não obstante o impacto do “golpe nitista” e a morte do primeiro Presidente, Agostinho Neto. Em Portugal, por seu lado, o peso de Angola e os traumas da forma como decorreu

a sua descolonização iam-lhe dando contornos de questão interna. O relacionamento bilateral entre os Governos dos dois países tornou-se persistentemente complicado e difícil de gerir. A instabilidade governativa em Portugal também não autorizava planeamentos de gestão estratégica a longo prazo. Essas dificuldades reflectem-se no modo como políticos e intelectuais americanos, tanto de esquerda como conservadores, olham a diplomacia portuguesa nesse período. A descrição de Chester Crocker em *High Noon in Southern Africa* constitui, talvez, uma boa sùmula desses pontos de vista: “*Portugal did not know how to redeem itself and set down a valid basis for productive post colonial relations. Having left a power vacuum and helped MPLA to fill it, Lisbon sought to co-exist with the unhappy results, seizing opportunities for its firms and nationals when they emerged*”. E mais adiante: “*As time passed and the Portuguese Communist Party passed gradually into political oblivion, the government of Lisbon was torn between exploiting its ‘family’ ties to the MPLA and its disgust with Luanda’s feckless subservience to Cuban and Soviet pressures. It was not until 1990, in fact, that Portugal was able to mount a coherent Angolan strategy aimed at ending the continuing civil war...*”

Linkage

Ronald Reagan chegou ao poder nos Estados Unidos rejeitando a doutrina Brejnev da irreversibilidade dos ganhos soviéticos e afirmando a convicção de que o comunismo podia ser derrotado e não apenas contido. Henry Kissinger presta-lhe homenagem em *Diplomacy* dizendo que pôs em prática uma doutrina de política externa com uma grande coerência e um poder intelectual considerável. Considera como elemento essencial dessa estratégia a ajuda “ao inimigo dos nossos inimigos”

(*helping the enemy of one's enemy*), uma visão, assegura, que Richelieu teria aprovado do fundo do coração. Durante a campanha eleitoral, prometeu ajudar a UNITA e o seu líder, Jonas Savimbi, que resistiam em Angola à ofensiva governamental, em contraste com a FNLA, que se desintegrara praticamente depois da normalização das relações entre Kinshasa e Luanda. Mas a sua Administração não rompeu totalmente com a política anterior para a África Austral. O tema primordial continuou a ser como resolver a questão da Namíbia e lidar com o *apartheid* sul-africano. Só que Angola passou a constar expressamente do mapa estratégico, com a introdução do que ficou conhecido como o *linkage* entre a saída sul-africana da Namíbia e a retirada das forças cubanas de Angola. Não foi fácil architectar essa estratégia diplomática, de *constructive engagement*, expressão retirada de uma intervenção do seu mais importante artífice, Chester Crocker, principal responsável directo para os assuntos africanos durante os oito anos da Presidência Reagan. À sua esquerda, agitaram-se os que consideravam a resolução 435 intocável e a introdução de novos elementos como uma forma de reconhecimento do reforço da política tradicional americana de oposição a sanções económicas generalizadas contra a África do Sul. À sua direita, a ala conservadora via nos contactos directos com Luanda uma ameaça ao apoio nascente (e crescente) à UNITA e uma porta aberta para um acomodamento que, a prazo, poderia colocar a própria África do Sul sob influência marxista. Crocker conseguiu, contudo, levar a bom porto a sua política regional para a África Austral. Como afirma, deixou sempre bem claro que o plano de retirada cubano, no mínimo, nunca poderia pôr a UNITA em perigo e que o alinhamento firme de Washington com aquele movimento e a simpatia generalizada de que ele gozava na América nunca permitiriam uma reviravolta, isto é, o apoio ao MPLA no conflito interno. Por outro lado, Crocker e a sua equipa procuraram

não marginalizar nas negociações os aliados ocidentais, nomeadamente os parceiros do Grupo de Contacto. Não era esse, contudo, o sentimento prevalecente na Administração, como ele próprio refere: *“I found remarkably little awareness of the fact that the leader of the West must do more than take decisions unilaterally and inform our allies after the fact”*.

Como é tradicional, o Reino Unido foi sempre o mais aliado dos países aliados aos Estados Unidos, nesta como noutras questões. A Embaixada britânica em Luanda constituiu, durante o longo processo de negociações sobre a Namíbia, um canal privilegiado de comunicação entre americanos e angolanos. (Quando anos depois fui colocado em Angola para acompanhar a execução dos Acordos de Paz para Angola de 1991 pude pessoalmente confirmar a importância que a missão diplomática inglesa, extremamente eficaz e competente, ainda tinha para Washington). Quanto a Portugal, a sua visibilidade era escassa. A ajuda americana à UNITA facilitou a este movimento ir alargando o seu leque de simpatizantes em Portugal. Lisboa transformou-se num centro importante das suas actividades e propaganda. Só que a constituição de um *lobby* poderoso e influente favorável à UNITA se tornou um elemento contencioso no já complexo relacionamento diplomático bilateral luso-angolano. A contribuição portuguesa resumiu-se a um constante, embora discreto, apoio à mediação americana. Na primeira fase das negociações sobre a Namíbia (até 1984), o facto mais relevante foi, talvez, o pedido de Schultz ao Ministro dos Negócios Estrangeiros do 2.º Governo Balsemão, Vasco Futscher Pereira, para que intercedesse junto de Cabo Verde no sentido de este se disponibilizar para acolher conversações directas entre a África do Sul e Angola, com a participação americana. Cabo Verde viria, de facto, a ser cenário de numerosos e importantes encontros ao longo dos anos que lhe deram uma quota-parte de relevo no sucesso final da questão da Namíbia.

Há também períodos de suspeita americana em relação a Lisboa, talvez explicáveis pelo ambiente de depressão decorrente da ausência de concretização das perspectivas prometedoras registadas na primeira fase das negociações. Comentando o fracasso de uma sua visita a Luanda, em Julho de 1987, Crocker afirma: “*The Angolans were facing external pressure to rebuff us. Moreover, they were focusing on their dry season military offensive and on aggressively wooing European officials and lenders to help share up their collapsed economy. The French and Portuguese were falling all over themselves to explore Angolan commercial opportunities*”. Washington, entretanto, ia acenando com diversos incentivos a Luanda. Primeiro, com a promessa do estabelecimento em Luanda de um escritório de ligação (*liaison office*) logo que estivesse bem encaminhado um acordo que incluísse a retirada cubana do país. Depois, com a aprovação de um crédito de elevado montante do *Export-Import Bank* solicitado pela *Gulf Oil* e pela Sonangol com vista à expansão da exploração e produção do petróleo off-shore. Finalmente, e mais importante, com um plano, aprovado por Reagan, para quando se aprovasse o calendário da retirada cubana, se iniciasse a sua concretização e se fixasse uma data para a execução da resolução 435, que incluía: o reconhecimento do Governo de Angola; um encontro entre o Presidente Eduardo dos Santos e o Vice-Presidente George Bush; um convite a Savimbi para lhe ser comunicada em Washington a disponibilidade americana de mediar uma reconciliação política negociada entre as duas partes; e a abertura de embaixadas bilaterais em ambas as capitais.

Compreende-se, por isso, a perplexidade americana face à lentidão e aos sucessivos adiamentos de uma resposta positiva do Governo angolano, mesmo depois de Fidel Castro começar a dar sinais, ele próprio, de querer negociar directamente a saída das suas tropas de Angola. A reeleição do Presidente Reagan ocorreu num período de estagnação das conversações sobre a Namíbia.

A nova Administração, remodelada, preservou o Secretário de Estado Schultz e, no Departamento de Estado, a equipa dirigente dos Assuntos Africanos. Não houve, em consequência, alteração da visão estratégica para a África Austral, mas meras adaptações tácticas que contaram com dois elementos de pressão: a decisão de Washington de aplicar sanções económicas parciais à África do Sul, sancionando as violentas reacções de Pretória à luta anti-*apartheid* e a ausência de progressos quanto à Namíbia; e o reforço da ajuda à UNITA, facilitado pela revogação definitiva da “emenda Clark”. Foi neste contexto que Moscovo encorajou, na estação seca de 1987, uma operação militar de grande envergadura para eliminar a UNITA no Sudeste angolano. O seu insucesso coincidiu com o recomeço das negociações e com um inesperado encontro bilateral entre Luanda e Pretória, em Brazzaville, que desagradou a americanos e russos, desconfiados, respectivamente, das manobras divisionistas sul-africanas e da imprevisibilidade dos angolanos. Decidiram, em consequência, aprofundar o assunto num encontro, escolhendo Lisboa para o local da sua realização. Portugal era assim, pela primeira vez, colocado expressamente no mapa das negociações sobre a Namíbia, testemunhando um dos indícios do fim da Guerra-Fria. Para Chester Crocker, “os portugueses tinham, felizmente, começado a descobrir o seu sentido de responsabilidade para os assuntos angolanos há muito perdido” (*“Happily, the Portuguese had begun to discover their long-lost sense of responsibility for matters in Angola”*). Era o início de uma colaboração que iria marcar os anos seguintes das relações bilaterais luso-americanas.

Bicesse

Se o primeiro Governo Cavaco Silva procurara já definir com maior rigor e sentido prático o relacionamento de Estado a Estado

com as ex-colónias africanas, coube ao segundo, maioritário e com uma perspectiva de acção a longo prazo, lançar as bases de uma estratégia definida em função das especificidades de cada um daqueles países. No caso de Angola, não era possível ignorar o óbvio: resolvida a questão da Namíbia, acabar com o conflito interno tornar-se-ia uma das prioridades internacionais para a África Austral (Moçambique também aí figurava, com características bem diferenciadas). À frente dos Assuntos Africanos no Ministério dos Negócios Estrangeiros, José Manuel Durão Barroso empenhou-se rapidamente no estudo das oportunidades da intervenção política portuguesa. A questão da Namíbia teve o seu “*happy ending*” em Dezembro de 1988, com a assinatura dos Acordos quadripartidos de Nova Iorque. Os contactos sobre África, particularmente sobre Angola, entre Portugal e os Estados Unidos, tinham-se, entretanto, vindo a consolidar com base na confiança mútua. Crocker escreveria mais tarde: “*Barroso had impressed me as a political engaged and skilled diplomat*”. Mas a primeira tentativa de conciliar os adversários políticos angolanos foi de iniciativa africana. Em Junho de 1989, o Presidente do Zaire promoveu a “Declaração de Gbadolite”, anunciando o cessar-fogo e a reconciliação política em Angola. Selada por um aperto de mão mediático entre Eduardo dos Santos e Savimbi perante 19 líderes africanos, a iniciativa valeu créditos a Mobutu na deslocação que pouco tempo depois efectuou a Washington. Protagonistas do encontro diriam mais tarde que o Chefe de Estado zairense dissera a cada parte o que ela queria ouvir. Na realidade, não havia acordo e a consequência foi uma nova ofensiva militar de Luanda contra a UNITA que resistiu, uma vez mais, com o apoio assumido sul-africano e americano. Tratou-se, também, da última tentativa de afirmação militar soviética em África, cujo império se começara a esboroar. Kissinger afirmaria que no seu processo de expansão, baseado na convicção de que, historicamente, a correlação de

forças se inclinaria a seu favor, a União Soviética descobriu que as realidades geopolíticas se aplicam tanto às sociedades comunistas como às capitalistas. Mas diversamente do que aconteceu na América, a expansão soviética conduziu, não a uma catarse, mas à desintegração.

Presente nas celebrações da independência da Namíbia, em Março de 1990, o Secretário de Estado português, Durão Barroso, tinha luz verde do Primeiro-Ministro para afirmar a disponibilidade portuguesa na questão angolana. Washington reconheceria que “...nenhum país estava mais bem colocado ou tinha incentivos mais fortes do que Portugal para por termo à agonia de 30 anos em Angola”. Havia, entretanto, mudado a Administração em Washington no início do ano. O novo Presidente, George Bush, escolhera para a chefia dos Assuntos Africanos Herman (“Hank”) Cohen, que fizera já parte da equipa de Chester Crocker (como representante do *National Security Council*) e reforçaria, ainda mais, a ligação pessoal a Durão Barroso. Pouco depois, o mundo era surpreendido com a notícia de que “os bons ofícios” portugueses tinham promovido secretamente, perto de Évora, o primeiro encontro entre representantes do Governo de Luanda e da UNITA. Longe da precipitação de Gbadolite, abria-se caminho para uma solução negociada duradoura, mas a prazo incerto. Portugal partia de uma posição equilibrada. O Presidente angolano dera a sua anuência ao dirigente português em Windhoek. O líder da UNITA, Jonas Savimbi, havia, por seu lado, efectuado no início do ano uma visita extremamente bem sucedida a Portugal, conseguindo o Governo português ultrapassar reacções iniciais negativas de sectores governamentais angolanos.

As negociações duraram pouco mais de um ano. A cada passo foi necessário abrir brechas no muro de desconfiança que bloqueava as duas partes. As concessões recíprocas exigiam garantias, que, por si só, Portugal não podia assegurar. Após o secretismo

do primeiro encontro, Lisboa não hesitou em consultar todos os actores com peso na região e em Angola. Foi ouvindo sobretudo os apoiantes das duas partes no conflito. Destes, os Estados Unidos gozavam de uma posição privilegiada, graças à liderança que haviam assumido nas longas e difíceis negociações sobre a Namíbia. Tornou-se, assim, quase natural uma sua presença mais assídua e permanente à mesa das negociações. Não havia equívocos quanto ao apoio que Washington continuava a dar à UNITA. Essa posição constituía, porém, um incentivo e a garantia de que o movimento presidido por Savimbi necessitava para aceitar a via negocial. Para que a delegação do Governo não sentisse que o prato pendia para o lado oposto, a União Soviética foi também convidada a actuar como observador no processo. As conversações adquiriram assim um carácter pentapartido. O diálogo directo entre os dois rivais angolanos passou a ser abertamente mediado por Portugal, com a assistência das (ainda) duas superpotências. Este formato revelou-se extremamente eficaz. Embora a própria evolução política em Moscovo, ao longo do período de negociações, condicionasse, compreensivelmente, o papel russo, ele foi um factor de equilíbrio, com reflexos positivos. Quando da assinatura dos Acordos de Paz em Lisboa, a 31 de Maio de 1991, os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos dois países, James Baker e Aleksandr Bessmertnykh, declararam o fim da Guerra Fria em África. A colaboração entre Lisboa e Washington havia sido e continuaria constante, leal e sem ambiguidades. Teve o seu auge numa fase de impasse entre os dois interlocutores angolanos, no final de 1990, ultrapassada num encontro a cinco em Washington que facilitou a concordância sobre alguns conceitos base a desenvolver nas rondas subsequentes. A pressão final feita sobre os angolanos foi um risco calculado: uma maratona negocial na Escola de Hotelaria de Bicesse, no Estoril, numa altura em que a UNITA aumentava a sua pressão militar no terreno. A aposta foi ganha. Ao fim de um mês, os acordos estavam rubricados e haviam sido finalizadas as

consultas para a inclusão de três novos actores. Em primeiro lugar, as Nações Unidas, encarregues da verificação do futuro cessar-fogo e do apoio ao processo eleitoral que levaria o país à democracia; e o Reino Unido e a França, chamados a ajudar Portugal na formação das novas Forças Armadas angolanas. A 15 de Maio, o cessar-fogo começou, como previsto, a ser cumprido e, na véspera da cerimónia da sua assinatura em Lisboa, o Conselho de Segurança endossou os Acordos de Paz, estabelecendo a UNAVEM II por um período de 17 meses (resolução 696). Alguns dias antes, as últimas tropas cubanas tinham retirado de Angola, antecipando em cinco meses a data prevista nos Acordos de Nova Iorque sobre a Namíbia. Tudo se conjugava para crer que se havia chegado ao fim de uma era. Chester Crocker descreve, a este propósito, a conversa que teve com Durão Barroso durante o jantar que o Presidente da República Mário Soares ofereceu no Palácio de Queluz para celebrar a assinatura dos Acordos: *“We quickly agreed that Africa had its own rhythms as well. In several of the smaller Portuguese-speaking states new forces of democratization had appeared, replacing single-party regimes with democratic ones. Across the continent, incumbents were under mounting pressure to open the political process and promise free elections. This process reflected deep seated African aspirations, as well as the fresh opportunity created by growing reluctance of outside powers to continue to support for dubious incumbents. Africa’s dictators and autocrats had lost their freedom of manoeuvre”*.

Esperança

Recordo que, antes de partir para Angola como Chefe da Missão Temporária junto da Comissão Conjunta Político-Militar (CCPM) estabelecida pelos Acordos de Paz, entreguei um memorando ao Secretário de Estado Durão Barroso. O ponto alto da mediação portuguesa ocorrera com a assinatura dos Acordos. Para a frente

ficava a incógnita da sua aplicação no terreno. Os escolhos eram muitos e as dúvidas pertinentes. Claro que havia a esperança do cumprimento do acordado. Mas isso só podia ser garantido pelas duas partes angolanas. Era, aliás, a base da arquitectura delineada em Bicesse. A responsabilidade da execução dos compromissos livremente assumidos repousava sobre os angolanos. Os observadores (Estados Unidos, Rússia e Portugal) ajudariam e aconselhariam; as Nações Unidas eram convidadas a verificar o respeito do cessar-fogo e apoiariam a abertura ao multipartidarismo e às eleições; França e Reino Unido contribuiriam, com Portugal, para a difícil tarefa da integração das duas forças militares numa única Força Armada angolana. O poder decisório era exclusivo das duas partes contratantes, que tinham de agir em consenso. Reconhecendo o seu papel tradicional de apoiantes de cada uma das partes, os Estados Unidos e a União Soviética concordavam em pôr termo ao fornecimento de material letal às forças angolanas e em encorajar outros países a fazerem o mesmo (a chamada “opção triplo zero”). A criação da CCPM obedecia a estes princípios. Criava-se um órgão em Luanda, para funcionar até ao fim do processo eleitoral, que poderia facilitar a resolução das disputas entre angolanos e, eventualmente, arbitrar se nenhuma das partes vetasse esse “papel mediador”. A especificidade da posição americana levava à decisão de estabelecer missões diplomáticas temporárias em Luanda, com a função exclusiva de trabalharem para o processo de paz. Washington, contrariamente a algumas expectativas governamentais, deixara claro que só reconheceria o Governo angolano após a realização de eleições. Para que pudesse abrir de imediato uma missão em Angola, criava-se uma organização de carácter internacional cujos membros negociariam com o Governo angolano os estatutos das respectivas missões, numa base de igualdade. Portugal e a União Soviética mantiveram, assim, as suas embaixadas bilaterais, estabelecendo em paralelo estruturas diplomáticas de apoio ao pro-

cesso de paz. A situação interna na União Soviética não permitia ao seu Governo um envolvimento em Angola como no passado. Escassos meses depois dos Acordos, o império soviético ruía e a nova Rússia começava ela própria a enterrar a herança da saga comunista. Era a vitória do sistema ocidental, da democracia representativa e da economia de mercado. Esses eram valores em que o Governo de Luanda também agora apostava e para os quais carecia de apoio não só de Lisboa, como dos próprios americanos. Já à UNITA interessava mais capitalizar a tradicional aliança com Washington, mantendo bem nítida a diferença entre a sua longa autoproclamada luta pelos ideais democráticos em Angola e a defesa à *outrance* dos privilégios de partido único de que (até aí) usufruía o MPLA. À partida, parecia provável uma certa tensão, e até competição, entre portugueses e americanos. Assim aconteceria se meros interesses ou posições nacionais se sobrepusessem ao objectivo comum de ajudar a lançar as bases da paz, democracia e desenvolvimento em Angola. Mas não foi o caso. O respeito mútuo pelo contexto em que cada um actuava foi para isso essencial. Acresce que, quando localmente as coisas se complicavam, o que aconteceu frequentemente, a CCPM encontrou na “troika” política a assistência e o impulso necessários para continuar a caminhada em direcção às eleições. Lisboa e Washington mantiveram sempre estreitos contactos aos níveis adequados, com Moscovo a acompanhar, às vezes com sacrifício, os exercícios de pressão política necessários. A maioria das vezes, estes consistiram na deslocação a Angola de Durão Barroso, “Hank” Cohen e Karasin. A sólida relação entre os dois primeiros foi o cimento de uma coesão que se prolongaria no tempo.

O bom entendimento político entre as duas capitais teve plena expressão no *upgrading* do papel das Nações Unidas em Angola. O estatuído nos Acordos de Paz ficou muito aquém do peso que elas vieram a adquirir. Durante as negociações em

Bicesse foram comunicados aos interlocutores os limites do apoio que a Organização se dispunha a conceder. É indiscutível que em Nova Iorque os decisores procuraram definir uma operação de baixo custo. Em parte por razões políticas: restrições “de soberania” do lado governamental; convicção de que o clima de fim da Guerra Fria era uma condicionante favorável ao bom comportamento das forças em confronto; confiança no empenho total da UNITA em eleições livres e internacionalmente verificáveis; bom andamento da retirada das forças estrangeiras dos países da região, em paralelo com o sucesso da independência da Namíbia e das boas perspectivas de evolução do “apartheid” na África do Sul. Mas sobretudo (o que é uma constante) por razões financeiras. A queda dos blocos deixava antever a multiplicação de potenciais operações de paz e, por outro lado, Angola era (e é) vista como um país rico que devia começar a gerir melhor os seus recursos e a pagar os custos da reconciliação interna. Em finais de 91, o “fato onusino” parecia demasiado apertado, devendo pensar-se em alargá-lo. Foi o salto qualitativo (e escassamente quantitativo) para a designação de um Representante Especial do Secretário-Geral da ONU em Angola. As dificuldades do calendário e do planeamento eleitoral que a CCPM constatava aconselhavam a que fosse dada maior importância ao processo de verificação e acompanhamento do recenseamento e do acto eleitoral e mais peso político à avaliação dos resultados finais. Tanto Lisboa como Washington (neste caso com a influência decisiva da sua crescente afirmação como *primus inter pares* dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança), saudaram com efusão a escolha que Boutros Ghali fez para o lugar: Margaret Anstee, uma das “estrelas” dos quadros da ONU, de nacionalidade britânica. A sua chegada a Luanda, em Fevereiro de 1992, deu um novo impulso aos trabalhos da CCPM e, sobretudo, abriu perspectivas de desenvolvimentos positivos em matéria eleitoral. Mas desde o início, Margaret Anstee

debateu-se com o problema do mandato das Nações Unidas estabelecido nos Acordos, escasso para tudo o que se lhe pedia. Não se podiam modificar os Acordos, pelo que teria de se ir, como foi feito, pela via de uma “interpretação extensiva” mais bem adaptada às competências que exercia. Mais grave ainda era o problema dos recursos à sua disposição. O que a levou a desabafar: “pediram-me que pilotasse um Boeing 747 mas deram-me gasolina apenas para um DC-3”. A “troika”, tanto localmente como através dos seus responsáveis a nível político, nunca regateou apoio à sua actuação, particularmente coordenado no que diz respeito à parceria bilateral luso-americana. Mas não se podia substituir nem às partes, nem ao Conselho de Segurança.

A decisão americana de manter ajuda financeira à UNITA no período intercalar até às eleições nunca foi posta em causa. Havia, aliás, consciência da importância que esse apoio revestia para a transformação do movimento, da importante “máquina de guerra” que constituía, em verdadeiro partido político. As críticas vieram, maioritariamente, de sectores que procuravam eles próprios encontrar espaço e apoios para poderem apresentar-se ao voto popular. Movimentos políticos de longa tradição, como a FNLA, e novas formações impulsionadas pelo clima de abertura democrática procuravam afirmar a sua existência e chegar ao contacto com potenciais eleitores. A sua frustração foi compreensível. O Governo geria os recursos do país que controlava e a UNITA gozava de fortes apoios internacionais. Os dois detinham em exclusivo o poder militar. A esperança da desmilitarização do país, prometida pelos Acordos, ia-se esfumando à medida que o tempo passava. As eleições eram o objectivo e a “tábua de salvação” do projectado Estado democrático. Mas não havia campo de manobra para “terceiras vias”. Os antigos beligerantes impunham o seu peso interno e a principal preocupação internacional era a de evitar o regresso ao uso da força. Governo e UNITA concentravam, cada vez mais, a aten-

ção, os cuidados e as preocupações do país e do estrangeiro. A violência verbal entre os dois adversários foi sempre uma constante. E a violência física foi aumentando de intensidade, embora sem pôr em causa o cessar-fogo. Marcada a data das eleições legislativas e presidenciais, em simultâneo, e no prazo mais curto, como desejado pela UNITA, só este *dossier* conheceu progressos tranquilizadores. Em todos os outros domínios registaram-se atrasos. A grande incógnita residia no elemento força. Praticamente em vésperas do acto eleitoral, as Forças Armadas angolanas não passavam de um esboço e cada parte mantinha intacta a sua componente militar. A UNITA parecia até mais operacional, estendendo, a par da campanha política legítima, a sua presença militar à maior parte do território. Actos de violência iam-se verificando um pouco por todo o lado e aumentavam as zonas de tensão. Só uma pressão política conjugada levou finalmente a um encontro, em princípios de Setembro, entre o Presidente Eduardo dos Santos e o líder da UNITA. Dele saiu a decisão de desmantelar, no decurso dos vinte dias seguintes, os exércitos respectivos, deixando em campo apenas o projecto em embrião das Forças Armadas Angolanas (FAA), consideradas como símbolo da unidade nacional. Estas boas notícias não acalmaram os receios da “troika” e das Nações Unidas, alimentados pelos incidentes que eclodiam um pouco por todo o lado. Restava a ilusão da aceitação dos resultados eleitorais.

Recusa

No dia 3 de Outubro de 1992, uma inesperada mensagem do líder da UNITA à Nação angolana desencadeou a acusação de fraude eleitoral. Decorria ainda a contagem dos votos e três dias antes os observadores internacionais às eleições haviam salientado o êxito do recenseamento eleitoral e a extraordinária

percentagem dos que ocorreram às urnas, em clima de total normalidade. A tensão subiu nos dias seguintes. Savimbi desapareceu de Luanda e os seus generais abandonaram as FAA. As reuniões da CCPM transformaram-se em sessões de agressão verbal mútua e, em todo o país, a UNITA desenvolveu acções violentas de ocupação de municípios. Confortado com indícios que apontavam para maiorias claras a seu favor, o Governo mostrava-se cauteloso e concordava em dar tempo para a busca de soluções que contivessem a ameaça de regresso à guerra por parte da UNITA. Em Luanda, multiplicaram-se os enviados especiais. Uma missão do Conselho de Segurança e o Ministro sul-africano dos Negócios Estrangeiros, “Pik” Botha suscitaram expectativas especiais (uma missão anunciada da OUA acabou por não se concretizar). Nada alterou a situação que se agravava continuamente. Os enviados do Conselho de Segurança, apesar de uma unanimidade formal, dividiram-se na apreciação pessoal em função dos alinhamentos tradicionais. O comportamento errático de “Pik” Botha agravou a perturbação reinante. Numa primeira fase, tentou dar consistência à tese de fraude, sustentando a invalidação das eleições e promovendo a ideia de um Governo interino de unidade nacional. Depois evoluiu para principal “conselheiro” de Savimbi, intermediando a ideia de um seu encontro com Eduardo dos Santos e atacando o comportamento da delegação da UNITA em Luanda, nomeadamente do seu chefe, Salupeto Pena. Os resultados oficiais foram anunciados finalmente por Margaret Anstee a 17 de Outubro: o MPLA ganhara uma maioria absoluta com 53,7 por cento dos votos, obtendo a UNITA 34,1; Eduardo dos Santos obtinha 49,5 por cento dos votos contra 40 de Savimbi. Neste último caso, fora interrompida uma recontagem de votos que poderia dar uma vitória pírrica ao Presidente angolano e alimentar uma nova vaga de acusações de fraude. A hipótese de uma segunda volta para a eleição presidencial foi também

considerada como um eventual elemento útil para encorajar uma mudança de atitude por parte da UNITA. Dois dias depois, a “troika” política desembarcou em Luanda, deslocando-se depois ao Huambo para se avistar com Savimbi. Quando partiu, o balanço era negativo: o apelo à razão naufragara na onda de agressividade e violência. Essa constatação não significava, porém, uma desistência. Pelo contrário, Durão Barroso e “Hank” Cohen deixaram bem clara a decisão da “troika” se não demitir do seu papel moderador em Angola, apoiando a ONU e a sua decisão de legitimar as eleições realizadas, considerando-as “*generally free and fair*”. A CCPM prosseguia assim a sua missão, num clima emocional e improdutivo, em que se agitava o fantasma de uma situação de “*winner takes all*”. A força militar da UNITA impunha-se progressivamente em várias partes do país. No final do mês, a tensão explodia em Luanda, com as consequências trágicas conhecidas.

Partilha

A generalização da luta armada não impediu que continuassem as iniciativas de, pelo menos, um regresso cessar-fogo. Margaret Anstee juntou de novo os angolanos e os observadores em conversações, primeiro no próprio país (Namibe) e depois fora dele (Addis-Abeba). Sem resultados. A “troika” também não ficou parada. Com base em contactos entre os portugueses e os americanos, desenvolveu a definição de uma plataforma conciliadora baseada no conceito da partilha do poder (“*power sharing*”). À UNITA e ao seu líder seriam reconhecidos um verdadeiro estatuto de oposição e uma presença efectiva em órgãos de poder, a nível local e nacional, desde que aceitassem a legitimidade do governo e os resultados eleitorais (independentemente da realização da segunda volta das eleições presidenciais).

As novas propostas da “troika” tomaram consistência numa reunião em Lisboa (Fevereiro de 93), já com a presença do encarregado dos assuntos africanos no Departamento de Estado da nova Administração Clinton, George Moose. Do lado português, ocorrera, no final de 92, a passagem de Durão Barroso para Ministro dos Negócios Estrangeiros.

O esforço derradeiro de conciliação nesta fase foi feito em Abidjan. A escolha do local das negociações era em si mesmo uma garantia para a UNITA: estava-se em território de um dos seus mais fiéis e importantes apoiantes. Em Angola, a ocupação do território pelas suas forças ultrapassava os dois terços, incluindo zonas diamantíferas de rendimento imediato. A nova Administração americana procurara, também, incutir-lhe uma maior confiança, expondo num encontro bilateral detalhadamente o pensamento da “troika” e o sentido das suas propostas. Só estava fora de causa a renegociação, mesmo que parcial, dos Acordos de Paz e a anulação das eleições. Mas os angolanos tinham terreno livre para concordar sobre novos conceitos e precisões em matéria de reconciliação nacional e de composição e funcionamento das instituições democráticas. As negociações, conduzidas por Margaret Anstee, levaram à quase completa aceitação mútua de um Protocolo adicional aos Acordos. A unidade de pontos de vista da “troika”, particularmente do binómio luso-americano, bem como o sólido apoio do Governo da Costa do Marfim, foram determinantes para ajudar a ONU a ultrapassar sucessivos impasses. Concessões finais da parte de Luanda não encontraram, porém, eco no Huambo. A recusa final de acordo foi comunicada pelo Chefe da delegação da UNITA, Jorge Valentim, depois de uma conversa telefónica com o seu Presidente. As razões desta posição relativamente ao projecto apresentado, globalmente favorável aos interesses de uma UNITA que havia perdido as eleições, não são facilmente descorcináveis. Margaret Anstee em *Orphan of the Cold War*, men-

ciona duas possibilidades: o enfraquecimento da sua posição mediadora na sequência da divulgação da intenção do Secretário-Geral de a substituir eventualmente por Sérgio Vieira de Mello (o que estava, de facto, na calha, mas era suposto ser secreto, e só não aconteceu por Savimbi ter recusado aceitar “um brasileiro”); e o reconhecimento do Governo de Angola por Washington, já na recta final das negociações de Abidjan. Não parecem razões suficientes. O líder da UNITA tinha há muito conhecimento de que haveria uma rotação no cargo de Representante Especial do Secretário-Geral (e ele próprio pedira a substituição de Margaret Anstee). E a oportunidade da decisão de Clinton tinha sobretudo a ver com a mecânica interna da sua génese, que Savimbi bem conhecia, além de não constituir surpresa, dado tratar-se de uma consequência lógica dos compromissos americanos face a Angola. Quanto muito poderia até tê-lo incentivado a reflectir sobre as novas circunstâncias e desafios que se colocavam a si próprio e ao movimento que dirigia. O dirigente máximo da UNITA apostaria talvez num cenário possível: a “implosão” do Governo angolano, incapaz de gerir em Luanda a insegurança e empobrecimento generalizados no país e as “conquistas” militares da UNITA que quase só deixaram fora do seu controlo, nessa fase, uma capital vulnerável e a maioria das explorações petrolíferas (embora também pressionadas).

Falhada a abertura ao *power sharing*, a “troika” decidiu dar andamento a uma ameaça de medidas desfavoráveis à UNITA, já acenadas depois da sua não comparência à segunda ronda de negociações em Addis-Abeba. Uma reunião em Moscovo, no mês de Julho de 1993, marcou o acordo dos observadores quanto à suspensão da “cláusula de triplo zero” dos acordos de Paz, caso a UNITA não desse mostras de vontade negocial. A intenção era levar a sua Direcção a reconsiderar os perigos de uma opção militar que justificaria o rearmamento das forças

governamentais. A ausência da resposta positiva almejada, levou o Conselho de Segurança da ONU a decretar em Setembro o embargo de armas à UNITA, reconhecendo simultaneamente o direito do Governo angolano à legítima defesa. Os termos e *timing* desta decisão foram cuidadosamente ponderados em conjunto, sobretudo por nós e pelos americanos. Estes e os russos asseguraram depois o seguimento adequado no Conselho de Segurança.

Sanções

A escolha do substituto de Margaret Anstee parecia corresponder a algumas características do perfil desejado pela UNITA para o lugar: Maître Aliounne Blondin Beye era africano, francófono e originário de uma região onde o movimento gozava de simpatias valiosas. A sua acção impulsionou um novo período de negociações, nas quais contou de novo com a assistência permanente de uma “troika” coesa, em que a parceria luso-americana continuou a funcionar em pleno, mesmo com novos actores no terreno. A sede das negociações mudou-se para Lusaka, tomando como ponto de partida elementos do Protocolo já amplamente debatido em Abidjan. Só muitos meses depois, porém, a mediação pôde anunciar um novo cessar-fogo e um novo acordo político. Ano e meio tinha passado desde Abidjan. Nem o Governo caíra em Luanda, apesar da pressão social, nem a UNITA conseguira prosseguir a conquista de objectivos militares de importância. A prova da recuperação e reorganização das tropas governamentais foi dada poucos dias antes da assinatura do Protocolo de Lusaka em 20 de Novembro de 1994: o Governo reconquistou o Huambo. Perda real e simbólica, esta “humilhação” foi apontada como causa próxima da ausência do líder da UNITA da cerimónia de assinatura do Protocolo. Para

muitos observadores, essa ausência – que determinou também que o Presidente Eduardo dos Santos, embora presente com outros Chefes de Estado, delegasse a sua assinatura – era de mau agouro.

A execução prática do novo Protocolo foi-se protelando no tempo, mas o cessar-fogo oficial resistiu a confrontações e divergências. No início de 1997, Maître Beye debatia-se em Angola, entre outros, com sucessivos atrasos na tomada de posse do “Governo de unidade nacional” (GURN) e na plena assumpção pela UNITA dos 70 lugares que ganhara no Parlamento de Luanda, bem como com a definição de um “estatuto especial” para o Presidente da UNITA. Nesse ano Portugal iniciou um mandato de dois anos como membro não permanente do Conselho de Segurança. Procurou-se, desde logo, valorizar a presença dos três observadores no Conselho de Segurança para se explorarem vias possíveis de apoio aos esforços do Representante Especial. Havia a convicção de que a ausência de guerra em Angola não significava paz. Eram necessários movimentos positivos nas tarefas de reconciliação, dentro do princípio de que os compromissos assumidos em Lusaka tinham de ser cumpridos, tanto legal como politicamente.

A primeira presidência portuguesa do Conselho de Segurança, em Abril desse ano, coincidiu com a tomada de posse do GURN em Luanda. Este sinal positivo, tanto tempo esperado, evitou a concretização imediata da ameaça de novas sanções contra a UNITA, uma questão controversa em Washington e extremamente delicada em Lisboa. Mas sucessivos adiamentos da UNITA no cumprimento dos compromissos relativos à sua total desmilitarização e à extensão da administração do território tornaram inevitável aquela decisão do Conselho. As sanções acabaram por entrar em vigor em Novembro, depois de Jonas Savimbi ter deixado sem resposta o então Representante Permanente americano na ONU, Bill Richardson, que numa

deslocação a Angola procurou à última hora obter as respostas positivas exigidas pelo Representante Especial Alioune Beye (resolução 1127/97).

A aplicação de sanções constitui um meio extremo de levar os visados a cumprir aquilo a que se obrigaram ou a respeitar a legalidade internacional. São também um recurso para evitar a última das vias utilizáveis: o uso da força. No caso da UNITA, ficou bem clara a disponibilidade para o seu levantamento logo que se registassem progressos palpáveis no cumprimento do Protocolo de Lusaka. A atitude do líder da UNITA no período imediato à decisão do Conselho não foi negativa. Considerando-a injusta e ineficaz, pareceu encará-la como uma fatalidade que não afectava a sua convicção de não regresso à guerra. Por outro lado, os desenvolvimentos no Zaire e no Congo-Brazzaville, onde a intervenção angolana se revelara determinante, levavam a “troika” a sensibilizar Luanda para a necessidade da contenção militar do ponto de vista interno. Voltou à primeira linha de prioridades a concretização de um encontro entre Eduardo dos Santos e Jonas Savimbi. Na realidade, pareciam esgotadas as ideias para fazer progredir o processo de paz e agravavam-se os actos de violência, incluindo contra a MONUA (como passara a designar-se a operação das Nações Unidas em Angola, periodicamente renovada). Falhada a concretização de mais um plano de Beye para desbloquear o impasse, ele próprio viria a solicitar a aplicação de sanções adicionais. Estava-se em Junho de 1998, com Portugal então pela segunda vez na Presidência do Conselho de Segurança. Beye convenceu a “troika” e depois o próprio Conselho com o argumento da sua dupla finalidade: demonstrar à UNITA que nada teria a ganhar com o não cumprimento sistemático das suas obrigações e mostrar ao Governo que a sua atitude de contenção era valorizada pela comunidade internacional, dissuadindo-o, assim, de optar pela via armada. A sua morte no final do mês eliminou, talvez, a hipótese de

verificar a eficácia das suas ideias. Kofi Annan viria a encontrar as maiores dificuldades para designar o seu sucessor. E quando isso aconteceu, já o regresso à luta armada era quase inevitável. Em 24 de Agosto, um comunicado do Comité Permanente da UNITA anunciava “cessar e ignorar, a partir desta data, toda e qualquer colaboração” com os países da “troika”. Poucos dias depois, o Presidente angolano comunicava ao Secretário-Geral e ao Conselho de Segurança a decisão do Governo angolano “de romper definitivamente o diálogo com o Sr. Jonas Savimbi, por este se ter desqualificado com o seu comportamento e práticas como interlocutor do Processo de Paz angolano, colocando-se à margem da Lei”. A “troika” reagiu com um encontro dos três responsáveis pelos Negócios Estrangeiros – Madeleine Albright, Igor Ivanov e Jaime Gama – em Nova Iorque, reafirmando a validade dos Acordos de Paz, do Protocolo de Lusaka e das resoluções relevantes do Processo de Paz. Entendeu também enviar uma carta ao líder da UNITA: *“Only you can help reverse it (the present precarious situation) by contact President dos Santos urgently to discuss how UNITA can conclude the peace process, and agreeing on immediate steps needed to avert war. This is UNITA’s last opportunity to secure a legitimate and constructive role in the Angolan body politic”*. Foi mais um apelo que ficou sem resposta. No início de Dezembro, o Governo lançou uma ofensiva militar contra o Andulo e o Bailundo. Constatando a qualidade do armamento de que a UNITA parecia dispor na resistência que ofereceu, o Secretário-Geral Kofi Annan advertiu: “Lidamos com um homem que tem um exército e dinheiro”.

A aplicação de sanções à UNITA mereceu críticas de vários quadrantes e não apenas do próprio movimento e dos seus apoiantes. Alguns defendiam que deviam ser mais pesadas e envolver também a criminalização da Direcção da UNITA e, nomeadamente, do seu líder. Muitos mais, contudo, apontavam a sua

inutilidade, bem traduzida no facto da UNITA ter podido manter e renovar forças e equipamento militares consideráveis já durante a sua vigência. Na verdade, durante muito tempo, desde a primeira entrada em vigor, em 1993, a sua aplicação não foi observada. O Comité de Sanções praticamente não reuniu até 1998 e só depois iniciou uma certa actividade apoiada pelo Conselho de Segurança, com vista à tomada de decisões sobre as suas violações. Mas sob a Presidência do Canadá (Emb. Robert Fowler), o Comité ampliou a sua acção, focando a atenção nos meios e modos de impedir a neutralização dos objectivos visados pela adopção das medidas punitivas. Progressivamente, as linhas de apoio logístico à UNITA foram sendo pressionadas, diminuindo de operacionalidade e enfrentando novos custos e riscos. Nesta nova fase da luta armada, a UNITA enfrentou um contexto regional e internacional desfavorável como nunca conhecera.

Paz

O recomeço das hostilidades trouxe novos problemas e interrogações à presença das Nações Unidas em Angola. Era óbvia a necessidade da sua recomposição. A componente “operação de paz” deixara de ter condições objectivas de permanência, desde logo porque não havia paz para manter. Mas era essencial para os angolanos que as Nações Unidas não abandonassem Angola. A “troika”, em estreito contacto com o Secretariado e o próprio Secretário-Geral, trabalhou activamente para que não houvesse um “lavar de mãos” da comunidade internacional sobre o que se passava em Angola. Recusou sempre aceitar tentativas de declarar caducos ou suspensos os Acordos de Paz e o Protocolo de Lusaka. A presença das Nações Unidas no terreno era essencial para a sua sobrevivência e

garantia, também, o acompanhamento da situação interna nos domínios dos direitos humanos e da cada vez mais necessária ajuda humanitária.

O regresso da administração republicana ao poder em Washington não alterou a determinação e orientação que a “troika” vinha imprimindo à sua actividade. Em Fevereiro de 2001, falei pela última vez em nome dos três países observadores numa sessão pública do Conselho de Segurança. Nesse texto, como habitualmente objecto de acordo prévio, respondi à interrogação sobre o porquê da manutenção da “troika” quando o processo de Lusaka estava, no mínimo, estagnado: “A resposta é que os nossos três países passaram mais de uma década a trabalhar em conjunto com as Nações Unidas e o Governo de Angola em busca da paz. Não nos colocamos nós próprios como interlocutores exclusivos da paz, mas [...] oferecemo-nos às partes signatárias de Lusaka e à comunidade internacional como três países com perspectivas únicas sobre Angola. Saudamos o facto do Governo angolano ter renovado a sua adesão ao Protocolo de Lusaka e apelamos à UNITA para depor as armas e retomar o caminho da paz”. Acrescentei ainda: “A troika continuará a apoiar o único princípio que pode libertar o povo angolano do flagelo da guerra: a desmilitarização dos partidos políticos em troca da sua total liberdade para competir pelo apoio do povo angolano”.

Há muitos anos, Savimbi teria dito em Washington que o conflito de Angola passaria ao próximo século e, possivelmente, perduraria para além da sua própria vida. Só a primeira parte dessa previsão se verificou. O seu desaparecimento em combate em Fevereiro de 2002 abriu caminho para a aceitação por todos os angolanos dos fundamentos da paz e reconciliação nacional há muito traçados. A “troika” esteve presente na rubrica e na assinatura pelo Governo e pela UNITA do “Memorando de entendimento complementar ao Protocolo de Lusaka para a

cessação das hostilidades e a resolução das demais questões militares pendentes nos termos do Protocolo de Lusaka”. Foi a ocasião para reafirmar que estaria, como sempre esteve, ao lado de Angola “...no processo de reconciliação e reconstrução nacional, na resolução dos graves problemas humanitários que afetam a população angolana, na desminagem, na reintegração social do pessoal desmobilizado e na preparação das futuras eleições gerais”. Desde aí Angola continuou no seu caminho para uma paz desejavelmente duradoura.

Parceria

O caso angolano proporcionou ao longo dos últimos anos um forte elo de ligação política e diplomática entre os Estados Unidos e Portugal. Tal foi benéfico para o relacionamento bilateral e creio também ter contribuído para que os angolanos acreditassem na concretização de um futuro melhor para o país. Essa relação foi caracterizada pela continuidade não só temporal, mas também de orientação estratégica. Embora com adaptações impostas pelas vicissitudes de uma questão tão complexa, Washington manteve uma certa linha lógica de actuação, que nunca foi basicamente posta em causa nas mudanças de administração. O mesmo aconteceu com Portugal. O nosso envolvimento no Processo de Paz resistiu às alterações do Governo em Lisboa e teve sempre como fundamento um compromisso de solidariedade para com o povo angolano.

Entre os dois países foram frequentes pontos de vista iniciais diferentes, análises de situação nem sempre coincidentes e até propostas de acção ou de visão estratégica diversificadas. Isso até foi salutar, e julgo que ambos aprendemos com o outro. É a marca das relações frontais entre aliados, que devem ser francas e libertas tanto de subserviências como de tentações de

imposição. O importante foi ter-se chegado, sem quebras de verticalidade, a plataformas comuns de entendimento. A “troika” beneficiou grandemente desse tónus, bem necessário nos momentos em que a União Soviética/Rússia lutou com a primazia natural que teve de dar à sua própria transição do comunismo para uma sociedade aberta e democrática.

O papel motor que a “troika” assumiu junto das Nações Unidas, sobretudo do Secretariado e do Conselho de Segurança, adveio-lhe legitimamente do seu maior conhecimento das realidades do processo angolano. Nenhum outro país investiu, política e diplomaticamente, tanto em Angola, apesar dos riscos envolvidos. Nos períodos de menor actividade ou de estagnação, que ocorreram sobretudo depois do recomeço do conflito armado em Dezembro de 1998, a “troika” opôs-se firmemente à sua dissolução ou eventual substituição por uma estrutura alargada. Não foi uma atitude exclusivista ou monopolizadora: quando Kofi Annan decidiu criar um “grupo de amigos” informal com o objectivo de o aconselhar sobre o conflito angolano, Portugal e os Estados Unidos deram de imediato o seu aval e contributo. Pressionaram também para que a Rússia fosse igualmente ouvida. Mas nunca deixou de ser uma constante convicção de ambos os países que o único quadro legal válido de que se dispunha e a que se poderia recorrer numa futura negociação política (como se veio a verificar em Março de 2002) eram os Acordos de Paz e o Protocolo de Lusaka. Um desvio em relação a qualquer dos elementos destes Acordos poderia ser percebido e explorado como um afastamento da globalidade desse quadro. O futuro revelou o bem fundado da defesa desta visão e da resistência conjunta às tentativas de vários quadrantes de recomeçar todo o processo.

A relação de confiança que o trabalho conjunto sobre Angola cimentou entre os dois países levou também a novas formas de colaboração sobre África em geral, tanto a nível bilateral como

multilateral. Ambos os países foram observadores influentes no Processo de Paz de Moçambique. As afinidades que souberam criar constituíram um factor impulsionador da bem sucedida mediação protagonizada pela comunidade de Santo Egídio e do êxito do processo de transição e das eleições moçambicanas. No quadro multilateral, sobretudo nas Nações Unidas, Portugal apoiou os esforços para que Washington atribuísse aos assuntos africanos a prioridade que lhes tem vindo a dar. Na Assembleia-Geral, no Conselho de Segurança ou no ECOSOC aproveitámos os contactos para manter consultas periódicas sobre temas relativos à paz, desenvolvimento durável e abertura democrática do continente. Julgo que temos todo o interesse em prosseguir bilateralmente nessa via, não desperdiçando o capital que herdámos da luta em comum por uma Angola liberta do pesadelo da guerra civil.

Angola será, para os Estados Unidos, cada vez mais um parceiro económico importante em África, com o petróleo como peça central. Luanda procurará também continuar a contar com Washington nas instâncias em que o apoio americano é determinante, como é o caso, desde logo, das instituições financeiras internacionais. O relacionamento luso-angolano tem todo um outro registo, mas convive facilmente com o anterior. Nenhum outro país do mundo desenvolvido compete com Portugal em termos de conhecimento e proximidade com Angola. As afinidades e interesses mútuos são globais, fogem ao condicionamento de crises pontuais e não dependem de ganhos materiais imediatos. Nos próximos anos de reconstrução do país e do seu tecido social, os portugueses, mais do que quaisquer outros, têm condições para olhar Angola como um todo, respondendo a desafios tanto do interior como do litoral. Nos processos de apoio poderemos estabelecer parcerias variáveis, bilaterais ou multilaterais. Com os Estados Unidos, partilhámos em Angola os altos e baixos da busca da paz. Temos agora

pela frente a possibilidade de recriarmos conjuntamente formas de cooperação que ajudem os angolanos a construir e a consolidar o Estado de Direito e de progresso a que aspiram.

Bibliografia resumida

Diplomacy, HENRY KISSINGER (Touchstone Books, Reprint edition Abril 1995).

The origins of Angolan civil war, FERNANDO ANDRESEN GUIMARÃES (Palgrave Macmillan, Abril 2001).

High noon in Southern Africa, CHESTER CROCKER (W.W. Norton & Company; Janeiro 1993).

Orphan of the Cold War, MARGARET ANSTEE (Palgrave Macmillan, Outubro 1996).

