

## **Portugal e os Estados Unidos – relações no domínio da defesa**

J. Calvet de Magalhães\*

Para uma apreciação correcta das relações entre Portugal e os Estados Unidos há que ter em conta certos factores determinantes de carácter permanente que, consoante os momentos históricos, foram mais ou menos relevantes, actuando uns de forma negativa e outros de forma positiva. A sua presença não poderá ser ignorada sob pena de se cometerem sérios erros de apreciação ou de perspectiva. Os factores a que nos referimos são, em suma, o factor geoestratégico, o factor ideológico e o factor constitucional. Não sendo factores exclusivos, merecem no entanto ser evidenciados, pois, no que respeita às relações entre Portugal e os Estados Unidos, constituem quase sempre a chave que permite explicar quer a tendência para a aproximação entre ambos os países, quer a incompreensão mútua que em certos momentos históricos caracterizou as suas relações. Dos factores apontados, o factor geoestratégico é certamente o mais importante e aquele que através de várias vicissitudes acabou sempre por se impor como resultado da evolução da situação política internacional e como factor positivo por excelência. O factor ideológico e o factor constitucional actuaram quase sempre como factores negativos e, em regra, em conjunção um com o outro, pelo que achamos conveniente tratá-los juntamente. Por motivos práticos de exposição, é deles que nos ocuparemos em primeiro lugar.

A revolução americana não constituiu apenas uma revolta das colónias britânicas que aspiravam à emancipação política. Foi também, e principalmente, uma revolução ideológica em que os ideais democráticos encontraram uma expressão viva e foram formulados, por forma lapidar, na Declaração de Independência, cuja redacção se deve sobretudo à pena de Thomas Jefferson, um homem com uma grande cultura clássica e filosófica. Nesse documento fundamental para a história subsequente da humanidade, além de se afirmar que todos os homens foram criados iguais e que foram dotados pelo seu Criador de certos direitos inalienáveis, entre eles o direito à vida, à liberdade e à prossecução da felicidade, afirma-se que os governos foram criados para assegurar esses direitos, derivando os seus justos poderes do consentimento dos governados. E acrescenta: «Sempre que qualquer forma de governo se torna destrutiva destes fins, constitui direito do povo alterá-lo ou aboli-lo e instituir um novo governo, o qual assentará os seus fundamentos em tais princípios e

---

\* Embaixador.

organizará os seus poderes por tal forma que pareçam os mais apropriados para garantir a sua segurança e felicidade.» Estes axiomas democráticos passaram a constituir pilares fundamentais da filosofia política americana, dos quais decorrem diversos corolários importantes, como sejam o da autodeterminação dos povos ou da descolonização, que orientaram toda a política externa dos Estados Unidos desde a independência até aos nossos dias.

É sabido que uma política externa não deve assentar em ideologias ou não deve ser dominada por elas, e muitos dos governantes americanos procuraram evitar cair nesse logro construindo a política externa americana em bases realistas. Mas o factor constitucional americano nem sempre permitiu que a administração se pudesse furtar ao peso da ideologia dominante na opinião pública americana que, através da sua influência no Congresso, constituiu muitas vezes um factor fortemente determinante da política externa dos Estados Unidos. De acordo com a Constituição americana, o Presidente detém a primazia na condução da política externa, o que levou Tocqueville a afirmar que em matéria de relações externas o Presidente dispõe quase de prerrogativas reais. Mas apesar desta primazia, o Presidente partilha com o Congresso este seu poder. O Senado, em particular, nunca aceitou um papel de parceiro subordinado do Presidente em matéria de política externa. Na verdade o Congresso dispõe constitucionalmente de certos poderes que podem afectar grandemente a capacidade presidencial de conduzir livremente a política externa americana: pode não aceitar um tratado; recusar a designação de um embaixador; não aprovar verbas destinadas à ajuda externa. Através da Comissão das Relações Externas, uma das mais poderosas do Congresso, o Senado pode influenciar decisivamente a orientação da política externa ditada pelo Presidente.

O papel da opinião pública na condução da política externa americana é, por outro lado, extremamente importante. Alexander De Conde, um reputado historiador dessa política externa, observa a este respeito: «Nenhuma outra grande nação ... foi mais influenciada na condução da sua política externa por ideias populares, estados de espírito, questões de política interna e sentimentos sectoriais, do que os Estados Unidos.» Certos princípios ideológicos, considerados como parte inalienável da herança democrática legada pelos fundadores da República, constituem elementos poderosos de influência política através do Congresso quando agitados pelos meios de comunicação de massas, que formam um verdadeiro poder político no sistema democrático americano. Em 1890, o presidente McKinley e os seus colaboradores próximos não queriam a guerra com a Espanha, e esta havia mesmo cedido a todas as exigências americanas. Mas a opinião pública, influenciada sobretudo pela imprensa, e o Congresso impuseram a guerra.

Constata-se, portanto, que o factor ideológico, em combinação com o factor

constitucional, tem exercido uma influência determinante na condução da política externa americana, apesar dos esforços do executivo para agir de forma mais realista e harmónica com os interesses globais da nação americana. Esta situação, por vezes inteiramente esquecida ou mal compreendida pelos políticos e diplomatas estrangeiros, tem provocado não poucos mal-entendidos, desarticulações e reacções pouco fundamentadas e até conflituosas. Os próprios mecanismos do processo político americano, ignorados tantas vezes, não apenas pelos políticos estrangeiros, mas pelos próprios diplomatas sediados em Washington, constituem outros tantos motivos de incompreensão e desapontamento entre os governos dos próprios aliados dos Estados Unidos e o governo americano.

Dado o papel assumido pelo Congresso na condução da política externa, dada a força que a opinião pública exerce sobre o Congresso e dado o impacto que os meios de comunicação têm na opinião pública, não é possível a qualquer governo estrangeiro que pretenda tratar com o governo americano de problemas importantes em relação aos quais a opinião pública americana se ache alertada, interessada ou empenhada, sem que a respectiva representação diplomática mantenha estreitos contactos com personalidades influentes do Congresso e dos principais meios de comunicação. Em regra, as representações diplomáticas escolhem o caminho da facilidade: mantêm contactos estreitos com os membros do Congresso que por motivos afectivos ou materiais se interessam pelo país em causa, o mesmo acontecendo com alguns elementos representativos dos meios de comunicação. Sem que estes contactos sejam de desprezar, muito mais importantes são os contactos com outras personalidades verdadeiramente influentes em relação às matérias a tratar. O processo de actuação junto dos membros do Congresso americano é um processo que não é fácil: requer imaginação e um conhecimento perfeito dos métodos de trabalho de cada um. Quase sempre não é o contacto directo o melhor caminho para se obter qualquer resultado. Os congressistas dispõem de importantes estados-maiores que preparam minuciosamente todo o seu trabalho e actuação pública. São eles que comandam geralmente toda a estratégia política dos congressistas mais importantes de acordo com as exigências políticas do respectivo eleitorado. Se há domínio em que o caminho mais curto entre dois pontos não é a linha recta, esse domínio é a diplomacia, e isso ainda é mais verdadeiro no que respeita à diplomacia que se exerce em Washington. Estas observações vêm a propósito de salientar que muitas perdas de oportunidades e muitas incompreensões se verificam na acção dos governos estrangeiros em relação à política americana pelo simples desconhecimento dos mecanismos próprios da complexa máquina democrática americana.

Em vários momentos históricos as relações entre Portugal e os Estados Unidos se deterioraram devido ao choque de posições ideológicas entre ambos os países e por

falta de realismo político da nossa parte e incompreensão nossa dos mecanismos políticos americanos. Vários exemplos poderiam ser referidos, mas limitar-nos-emos a referir dois, bastante distanciados no tempo.

O primeiro caso a assinalar foi o ocorrido durante a instalação do governo português no Rio de Janeiro como consequência da política hegemónica de Napoleão. Esta política desencadeou, aliás, na América do Sul movimentos de emancipação das várias províncias espanholas que, perante uma Espanha enfraquecida pelo jugo napoleónico, consideraram ter chegado o momento oportuno para se libertarem da soberania espanhola. A presença de D. João VI e da Corte no Brasil alimentou também os desejos brasileiros de emancipação, que D. João VI foi contendo com várias medidas, entre elas a elevação do Brasil a reino em 1815. Por outro lado, o governo do Rio, aproveitando-se também da fraqueza espanhola, procurou estender a fronteira brasileira ao sul até ao Rio da Prata e acabou por ocupar Montevideo e anexar a Província Oriental. O general uruguaio Artigas refugiou-se no interior e continuou a combater as forças portuguesas, contratando navios estrangeiros a quem dava «cartas de corso» para atacarem e apresarem os navios mercantes portugueses. Em 1817 rebentou também uma revolta em Pernambuco que levou bastante tempo a debelar.

Os Estados Unidos haviam enviado para o Brasil em 1810 um ministro como representante diplomático junto de D. João VI. O governo português, por seu lado, procurou encontrar um representante adequado para enviar para Washington, no que teve alguma dificuldade. Decidiu, finalmente, por sugestão do Conde da Barca, designar ministro nos Estados Unidos o famoso abade José Correia da Serra, que se encontrava neste país havia alguns anos. Era já um homem célebre quando, em 1812, chegou aos Estados Unidos, depois de uma longa estadia em Paris, onde conviveu com homens como Cuvier, Humboldt, Du Pont de Nemours e Lafayette. As suas convicções liberais haviam-no compelido à emigração e, não lhe agradando a França napoleónica, decidiu transferir-se para os Estados Unidos, cujos ideais democráticos admirava. Aí relacionou-se logo com homens como Thomas Jefferson, que acabara o seu segundo mandato de Presidente, vivendo retirado em Monticello, na Virgínia; e James Madison, que ocupava então a Presidência. Jefferson dizia dele que era «o melhor digesto de ciência quanto a livros, homens e coisas que jamais encontrei» e «o homem mais sabedor que encontrei em qualquer país». Correia da Serra exerceu as suas funções diplomáticas em Washington de 1816 a 1820 e pensou que, dada a sua intimidade com algumas das grandes figuras políticas americanas, teria direito a ser tratado como alguém «da família» e exercer, por conseguinte, uma influência decisiva sobre o governo americano naquilo que respeitava aos interesses portugueses. A sua desilusão veio a ser profunda e a amargura que dele se apoderou dificultou

enormemente a eficácia da sua acção diplomática. O primeiro problema difícil que teve de enfrentar foi o relativo aos corsários de Artigas que acima referimos. Grande parte destes corsários eram americanos que utilizavam os portos americanos para equipar e armar os seus barcos que, sob a bandeira de Artigas, iam depois atacar e apresar os navios mercantes portugueses. Nas suas diligências junto do governo americano, Correia da Serra conseguiu fazer apertar as malhas da lei no sentido de evitar estes abusos. Mas a sua luta contra os corsários americanos revelou-se inglória, dada a generalizada protecção que eles recebiam de outros políticos influentes, de algumas autoridades administrativas e judiciais e do público em geral. A causa de Artigas, como a dos outros insurrectos da América do Sul, era vista com simpatia pela opinião pública americana, que favorecia a emancipação das várias nações do continente de acordo com a filosofia política consagrada na Declaração de Independência, que muitos americanos sabiam de cor. Os capitães americanos que combatiam por Artigas, a que Correia da Serra chamava piratas, eram para esta opinião pública verdadeiros heróis. Quando apanhados e colocados sob a alçada da justiça, a pressão da opinião pública e da imprensa da época era tal, que raros eram os juizes que tinham a coragem de pronunciar contra eles sentenças pesadas, sendo muitos escandalosamente absolvidos. Os esforços de Correia da Serra junto da administração para alterar esta situação eram denunciados violentamente na imprensa, que atacava pessoalmente o abade. Estes ataques causaram mesmo o desespero de Correia da Serra, que chegou a ter uma forte depressão. A administração americana revelou-se impotente para modificar este estado de coisas, em consequência, sobretudo, do próprio sistema democrático vigente no país, embora reconhecesse que as queixas de Correia da Serra eram bem fundadas. John Quincy Adams, que lidou directamente com o representante português como secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, deixou dito nas suas *Memórias* que se a situação fosse a inversa, se os culpados fossem os portugueses e as vítimas os americanos, não hesitaria em declarar a guerra a Portugal.

Como se o problema dos corsários de Artigas não bastasse, em 1817 eclodiu uma revolta em Pernambuco e os insurrectos enviaram um representante para os Estados Unidos em busca de apoios. Correia da Serra pôs-se imediatamente em campo para evitar qualquer reconhecimento oficial deste emissário, mas não pôde evitar que ele fosse aclamado na imprensa e apoiado por muitas personalidades influentes sem funções oficiais, como foi o caso do antigo presidente John Adams, que o recebeu com muita simpatia. Estes factos provocaram o furor de Correia da Serra, que daí em diante adoptou uma atitude de excessiva combatividade em relação às autoridades americanas, que mantiveram a sua neutralidade na questão, o que só teve por efeito um agravamento progressivo das relações entre os dois países.

Os acontecimentos brevemente relatados ilustram, bem claramente, a importância que, em certas circunstâncias, pode ter o factor ideológico nas relações dos Estados Unidos com outro país, neste caso com Portugal. Uma situação paralela se verificou, em tempos mais próximos de nós, quando nos anos '60 surgiram nos territórios ultramarinos portugueses movimentos de nativos aspirando à emancipação política. Após a Segunda Guerra Mundial e com a constituição da ONU, desencadeou-se no mundo um vasto movimento de descolonização que aquela organização fomentou com grande persistência e eficácia. Assistiu-se à descolonização dos territórios ultramarinos britânicos, franceses, holandeses e belgas, mas durante algum tempo os territórios portugueses pareciam imunes a movimentos internos contra a soberania portuguesa. A situação alterou-se subitamente no início dos anos '60, quando surgiram movimentos nacionalistas em Angola, em Moçambique e na Guiné portuguesa. A atitude da opinião pública americana, de acordo com o seu comportamento tradicional, foi a de favorecer estes movimentos, o que não implicava necessariamente qualquer acção por parte da administração americana, que, também tradicionalmente, obedecia ao princípio da não ingerência nos assuntos internos dos outros países. O presidente Kennedy, que iniciou o seu mandato nos princípios de 1961, influenciado pelos seus conselheiros harvardianos, cometeu o erro de orientar a sua política externa, no que se referia à África, com base em razões ideológicas e, desfraldando a bandeira do anticolonialismo e da defesa dos direitos do homem, deu apoio aos movimentos nacionalistas antiportugueses e procurou exercer pressão junto do governo português para modificar a sua política ultramarina e aceitar a autodeterminação dos territórios ultramarinos.

O radicalismo de Kennedy foi-se esbatendo com o andar do tempo, sobretudo após a crise dos mísseis soviéticos em Cuba, e o seu sucessor Johnson, a braços com a guerra do Vietname, reverteu para a tradicional posição da não intervenção, que foi concretizada durante a administração Nixon. A opinião pública americana, no entanto, continuou fortemente hostil à política portuguesa no ultramar, alimentada pelos meios de comunicação social em geral, pelos centros universitários, por algumas fundações importantes e por certos grupos políticos de vária natureza. Uma tal pressão da opinião pública teve, naturalmente, a sua influência no Congresso, durante todos os mandatos presidenciais de Kennedy a Nixon. É assim que o embargo do fornecimento de armas a Portugal decidido por Kennedy se transformou num verdadeiro embargo do Congresso, que estabeleceu também, virtualmente, um embargo de ajuda financeira a Portugal, tendo outras medidas antiportuguesas sido adoptadas ou discutidas no Capitol Hill. Criou-se assim um antagonismo ideológico irreductível entre os Estados Unidos, como nação contrária ao colonialismo e defensora do direito dos povos a escolherem livremente a sua forma de governo, e Portugal, cujo governo tinha

uma política ultramarina que defendia o *status quo* nos territórios ultramarinos e apenas admitia uma evolução conduzida pelo governo central no sentido de uma maior autonomia administrativa. A administração americana, sobretudo durante os mandatos de Johnson e de Nixon, procurou manter uma posição neutral em relação a este conflito, mas da parte portuguesa, tal como acontecera com Correia da Serra noutra época, confundia-se a posição do executivo americano com a posição dos Estados Unidos no seu conjunto, e o diálogo tornou-se difícil ou limitou-se, quase sempre, a um diálogo de surdos.

### **Factor geoestratégico**

Enquanto os factores ideológico e constitucional actuaram, a maior parte das vezes, como factores negativos no desenvolvimento das relações entre Portugal e os Estados Unidos, o factor geoestratégico funcionou sempre como factor positivo de aproximação.

O interesse americano pela posição estratégica de Portugal manifestou-se logo no início dos primeiros contactos entre os dois países. Durante as negociações de 1783-1786 para um acordo comercial, conduzidas primeiro em Paris e em Haia e depois finalizadas em Londres, os representantes americanos indicaram o seu interesse em possuir um entreposto comercial nos Açores. Mais importante, porém, foi o interesse manifestado por Jefferson, um dos negociadores, pelo valor estratégico militar do continente português quanto à protecção da navegação mercante americana para o sul da Europa e o Mediterrâneo, contra os ataques dos piratas barbarescos. Foi, pois, o continente português e não os Açores que primeiramente suscitou o interesse americano no ponto de vista de uma cooperação em matéria de defesa.

O problema de defesa que se punha aos americanos logo a seguir ao Tratado de Paris de 1783, que consagrou definitivamente a independência americana, era o da protecção dos seus barcos mercantes que, após a proclamação da paz, voltaram a demandar os portos do sul da Europa e do Mediterrâneo. Sem uma marinha de guerra e desprovidos da protecção da Royal Navy, que antes da Revolução os protegia, os barcos mercantes americanos eram impiedosamente atacados e apresados pelos piratas da costa da Barbária, junto à costa portuguesa ou à entrada do estreito de Gibraltar. As tripulações e passageiros eram levados para Argel e Tripoli e elevados resgates eram depois exigidos pelos potentados que dominavam aquelas regiões. A Grã-Bretanha, a França e a Espanha, principais países que comerciavam no Mediterrâneo, tinham acordos com esses potentados, a troco de presentes, tributos anuais e até de armamentos, para que os seus barcos mercantes não fossem molestados e, por interesse comercial, até se compraziam em ver que os barcos de

outras nações eram atacados e apresados pelos referidos piratas. Portugal, no entanto, nunca aceitou oferecer presentes avultados ou pagar tributo aos potentados barbarescos, preferindo manter uma esquadra naval perto do estreito para impedir a saída para o Atlântico dos piratas argelinos (os mais activos) e, no caso de escaparem à sua vigilância, proteger os barcos mercantes portugueses que demandavam os portos de África, Oriente e Brasil. Martinho de Meio e Castro, secretário de Estado da Marinha, dizia em 1785 ao cônsul americano em Lisboa que «deixaria primeiro que lhe cortassem a cabeça do que consentir dar qualquer dinheiro para obter a paz com a regência de Argel».

Thomas Jefferson, que na altura era ministro em Paris, partilhava das mesmas ideias, rejeitando a negociação com os potentados barbarescos, e preconizava a constituição de uma «liga» entre certos países, como Portugal, a Suécia e os Estados Unidos, para combater eficazmente os piratas do Norte de África. No Congresso americano defrontavam-se, porém, orientações diversas e a política americana nesta matéria manteve-se indecisa durante largo tempo. Em 1786, o governo de Lisboa decide ordenar à sua esquadra do estreito que proteja os barcos mercantes americanos contra os ataques dos piratas argelinos e a decisão foi comunicada a John Adams, ministro em Londres, por intermédio do nosso ministro Luís Pinto de Sousa. A decisão portuguesa provocou, naturalmente, profunda impressão no Congresso americano, que enviou um emissário especial a Lisboa para entregar à rainha D. Maria I uma mensagem de agradecimento. Na discussão no Congresso das medidas a tomar em relação aos ataques dos piratas argelinos contra a navegação americana, houve mesmo quem propusesse que os Estados Unidos confiassem inteiramente a protecção da sua marinha mercante a Portugal, mediante um subsídio financeiro para cobrir as despesas incorridas nessa missão.

Este episódio revela bem a importância estratégica que o território continental português tinha, na época referida, para a defesa dos interesses americanos no Mediterrâneo. No desenvolvimento das relações entre Portugal e os Estados Unidos, outros momentos houve em que essa importância estratégica se manifestou, o mesmo acontecendo no que se refere aos arquipélagos portugueses no Atlântico, nomeadamente quanto ao arquipélago dos Açores, que, além de ponto de apoio para o tráfego comercial dos Estados Unidos com a Europa, desempenhou, sobretudo no século presente, um papel de relevo como apoio estratégico das forças militares norte-americanas.

Uma análise dos aspectos mais relevantes da cooperação entre Portugal e os Estados Unidos no domínio da defesa, no período que vai da Primeira Guerra Mundial até ao momento presente, ilustrará certamente com mais clareza a importância do factor geoestratégico no desenvolvimento das relações entre os dois países. Ainda que em



traços largos, tentaremos agora essa análise.

### **Primeira Guerra Mundial: a base naval americana em Ponta Delgada**

Com a entrada dos Estados Unidos na Primeira Guerra Mundial em Abril de 1917 e o recrudescimento da campanha submarina alemã no Atlântico Norte, a posição estratégica dos Açores para apoio ao combate anti-submarino passou a constituir um factor da mais alta importância para as autoridades navais americanas e para os comandos aliados.

Portugal participava na guerra desde Março de 1916 e, em Janeiro de 1917, quando a campanha submarina alemã recrudescera de vigor, surgiram várias inquietações sobre a segurança dos Açores. O presidente Wilson, em princípios de 1917, começou a dar sinais de querer interferir no conflito e, em 7 de Janeiro desse ano, o ministro americano em Lisboa, Thomas H. Birch, dirigiu uma nota ao governo português na qual se advogava a conveniência de estabelecer uma base naval nos Açores para fazer frente à intensa campanha submarina alemã e se solicitavam diversas facilidades de apoio às forças navais americanas que demandavam os portos açorianos. O governo português havia já solicitado ao governo britânico protecção naval para os arquipélagos portugueses no Atlântico e, no caso de a marinha britânica não poder desempenhar-se dessa tarefa, a cedência de seis destroyers devidamente artilhados. A 3 de Fevereiro de 1917, já depois de ser recebida a nota americana, o Foreign Office, em resposta às diligências feitas pela nossa legação em Londres, responde que não podiam ser fornecidos os navios solicitados. O governo português continuava, porém, hesitante quanto ao estabelecimento de uma base naval americana nos Açores e quando a autorização foi dada em Outubro de 1917 para a marinha americana arrendar um armazém em Ponta Delgada foi interpretada pelo State Department como anuência à instalação de uma base naval. Alexandre Braga, que geria interinamente a pasta dos Negócios Estrangeiros, comunicou, em 17 de Outubro, ao nosso ministro em Washington, Visconde d' Alte, que o estabelecimento de uma base naval nos Açores era um caso melindroso que exigia ponderação, convidando-o a dar a sua opinião sobre o assunto. Alte respondeu no dia imediato dizendo que «será perigoso fazer concessão pedida pelo governo americano sem ficar consignado, de modo absolutamente claro, que a concessão caducará inteiramente em dia determinado depois de terminada a guerra» e que «para maior segurança será melhor associar na mesma concessão a Inglaterra e a França ainda que não queiram estas potências utilizá-la».

Entretanto, em 6 de Outubro, o governo britânico informava o governo português de que nas circunstâncias existentes na altura a Inglaterra estava impedida de prover à

defesa do arquipélago dos Açores, considerando que o governo português faria bem em aceitar a ajuda militar oferecida pelo governo americano. A 30 desse mês o ministro americano em Lisboa dirigiu uma nota ao ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Soares, solicitando em nome do seu governo autorização para a instalação de uma base naval nos Açores para fazer face à campanha submarina alemã. A 8 de Novembro, Augusto Soares transmite ao ministro Birch o consentimento do governo português para essa instalação. Os jornais espanhóis, extremamente influenciados pela propaganda alemã e os emigrados políticos portugueses em Espanha, espalharam a notícia de que os Açores haviam sido ocupados pelas forças americanas, o que era, evidentemente, falso.

Embora dotada de poucos meios, a base naval americana em Ponta Delgada desempenhou, todavia, um papel de enorme relevo na luta anti-submarina no Atlântico. Franklin D. Roosevelt, que ao tempo era subsecretário da Marinha, numa visita de inspecção que fez à Europa, visitou os Açores entre 15 e 18 de Julho de 1918. Roosevelt viajou no destroyer *USS Dyer*, que participou na escolta de um comboio de navios transportando mais de 20 mil homens destinados ao teatro europeu. Perto dos Açores, o destroyer deixou o comboio e dirigiu-se à Horta e depois a Ponta Delgada. O futuro presidente, na altura ainda muito jovem, teve uma calorosa recepção por parte das autoridades civis e militares e da população de Ponta Delgada e, segundo um dos seus biógrafos, aludia frequentemente, através da sua vida, a esta visita, romanceando até um pouco um encontro que o destroyer em que viajava tivera com um suposto submarino alemão. Durante as negociações sobre os Açores em 1943, numa carta que dirigiu a Salazar, Roosevelt não deixa de aludir a esta visita. Relatando a sua estadia nos Açores ao secretário da Marinha, Joseph Daniels, refere-se à base naval nos seguintes termos: «Em relação à situação naval, os Açores deverão necessariamente tomar-se um ponto de escala de grande frequência, durante o próximo ano, para os nossos novos destroyers, barcos *Eagle*, etc. Por exemplo, no dia seguinte à minha partida, o almirante Dunn (comandante da base) esperava 35 navios de guerra vindos dos Estados Unidos, 25 110 soldados e dez grandes barcos. Muitos destes navios chegaram com necessidade de reparações e as facilidades de reparação são marcadamente inadequadas. Tenho conhecimento de que foram feitas recomendações para a instalação de uma oficina de reparação em terra. Um navio-oficina seria melhor, mas não o podemos dispensar. No que se refere à Horta, na ilha do Faial, não precisamos de nenhuma base ali, mas na minha opinião devíamos lá ter um pequeno depósito de óleo, no extremo interior do molhe, e um representante naval no porto ... O *Dyer* chegou a Ponta Delgada apenas com mil galões de óleo de reserva. Ter-se-ia evitado muita preocupação se tivéssemos tomado uma pequena porção na Horta. O mesmo é provável que suceda com outros destroyers. Além disso,

a Horta está próxima do trajecto dos comboios; seria lá o lugar lógico para aportar no caso de falta de carburante. O destacamento aéreo está fazendo um trabalho excelente, mas é prejudicado pelos velhos hidroaviões de que dispõe. Não existe espaço suficiente no porto para lhes dar um novo *Flying Boat*, mas deveria ter alguns aviões pequenos novos ... Os dois canhões em terra constituem, penso eu, suficiente protecção. Os portugueses falam em iniciar uma estação aérea na Horta e montar ali canhões. Estão inclinados a aceitar a nossa ajuda e os britânicos estão ansiosos por lhes dar esta ajuda. Penso que devíamos fazer isso sem hesitação pois não serviria envolver outra potência na situação dos Açores».

Esta última observação denota bem o especial interesse dos Estados Unidos pela utilização militar dos Açores e o ciúme que sentiam por qualquer outra potência aliada ali poder, de alguma forma, exercer influência. Terminada a guerra, e apesar dos boatos postos a correr na imprensa espanhola sobre a ocupação definitiva dos Açores pelos americanos ou sobre a proclamação da independência das ilhas, apadrinhada pelos americanos, a base naval americana em Ponta Delgada foi desactivada, sendo entregue às autoridades militares portuguesas alguma artilharia.

### **Segunda Guerra Mundial: a base aérea americana na ilha Terceira**

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial e a participação americana no conflito, o interesse dos Estados Unidos pelos Açores, como base aérea na luta contra os submarinos alemães e ponte de passagem para os diversos teatros de guerra, voltou a renascer. Nos volumes XII e XIII do livro branco publicado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, intitulado *Dez Anos de Política Externa*, encontra-se largamente documentada a história das morosas negociações que levaram à utilização dos Açores pelas forças aéreas americanas, a partir de 1944, e à utilização da base das Lajes no após-guerra. Faremos apenas, por conseguinte, algumas observações sobre esta matéria.

Portugal havia declarado a sua neutralidade no conflito, embora condicionada pelas obrigações da aliança luso-britânica. Os Estados Unidos, por outro lado, ao participarem na guerra contra os países do Eixo consideraram a utilização dos Açores como essencial para a luta anti-submarina no Atlântico Norte, através do qual transitava todo o pessoal e material destinado ao teatro de guerra europeu. Nas conversas entre Roosevelt e Churchill, o Presidente americano manifestou claramente a intenção americana de utilizar os Açores como uma base aérea, tendo sido mesmo projectada uma operação militar (*operation lifebelt*) para a hipótese de o governo português se opor a essa utilização. Churchill conseguiu demover Roosevelt de fazer qualquer ultimato ou desencadear qualquer acção violenta com o argumento de que

os aliados não deveriam desacreditar-se utilizando os mesmos métodos empregados pela Alemanha de Hitler. O governo britânico ficou assim encarregado de contactar o governo de Lisboa nesta matéria delicada e a partir desse momento as autoridades americanas adoptaram uma atitude cautelosa nos seus contactos com o governo de Lisboa.

Quando nos princípios de Novembro de 1942 as forças americanas, apoiadas pela *Royal Navy*, desembarcaram nos territórios franceses do Norte de África, Roosevelt enviou uma mensagem pessoal ao Presidente da República de Portugal, dando garantias de que a presença de forças americanas naquela região não constituiria qualquer ameaça contra «o governo de Portugal ou contra nenhuma das possessões continentais ou insulares de Portugal». Tratava-se de um gesto, certamente inspirado pelos britânicos, destinado a tranquilizar o governo de Lisboa, que tivera conhecimento dos propósitos americanos sobre os Açores. Nos princípios de 1943, a imprensa americana e muitas personalidades políticas principiaram a chamar a atenção da opinião pública para a importância considerável que os Açores teriam no combate contra os submarinos alemães, podendo reduzir as enormes perdas que os Estados Unidos e a Grã-Bretanha estavam suportando no Atlântico Norte. Em 18 de Junho desse ano o governo britânico, invocando a aliança, solicitou formalmente a cedência de bases nos Açores. Respondendo ao pedido britânico em 23 de Junho, o governo português aceitou essa cedência em princípio, subordinada, porém, a uma negociação com o objectivo de proteger certos interesses vitais portugueses. As negociações arrastaram-se até 17 de Agosto e o Acordo Luso-Britânico foi assinado a 18 desse mês.

Roosevelt, em conferência de imprensa de 13 de Outubro seguinte, declarou que parecia óbvio que em caso de emergência os Estados Unidos poderiam utilizar as facilidades britânicas nos Açores para proteger vidas e navios americanos, revelando que a decisão da Grã-Bretanha em solicitar as facilidades nos Açores havia sido tomada na reunião que tivera com Churchill em Maio. A imprensa americana, com grande desenvoltura, referiu-se insistentemente à utilização dos Açores pela aviação dos Estados Unidos, o que provocou a irritação de Salazar, que tinha dos americanos uma opinião arraigadamente desfavorável. Em 25 de Outubro, o encarregado de negócios americano em Lisboa, George Kennan, entrega uma nota em que o governo dos Estados Unidos se compromete a respeitar a soberania de Portugal nas colónias. A 23 de Novembro, Kennan avista-se com Salazar e manifesta o desejo americano de partilhar das facilidades concedidas nos Açores às forças britânicas. A reacção de Salazar foi no sentido de que os americanos só poderiam beneficiar de facilidades nos Açores no quadro do acordo luso-britânico e não fora dele ou por um novo acordo com os Estados Unidos. Segundo o referido acordo, o uso do aeródromo da Terceira fora

concedido apenas a forças britânicas; quanto ao porto da Horta, as facilidades foram atribuídas aos navios das Nações Unidas. Os americanos, ao abrigo do acordo, poderiam usufruir destas últimas, mas não das primeiras.

O governo britânico apoiou formalmente as diligências do governo americano, o que provocou uma forte reacção de Salazar, que assim se viu só confrontado com os Estados Unidos, o que quis sempre evitar. Numa comunicação dirigida ao embaixador em Londres, de 30 de Novembro de 1943, dizia: «... um dos motivos que imperaram no espírito do governo ao apreciar o pedido britânico relativo às facilidades nos Açores foi evitar, tanto quanto possível, virmos a encontrar-nos em face dos Estados Unidos – de um pedido, pressão ou acta de força seus – em condições em que a luta seria não só difícil como perigosa». E vai ao ponto de caracterizar como desprestigiante o apoio dado pelos ingleses aos americanos e contrário aos interesses da Inglaterra e da Europa. Surpreende como Salazar era tão pouco conhecedor da real situação militar da Europa naquele momento.

Em posteriores conversas com o Presidente do Conselho português, Kennan soube conduzir com excepcional habilidade a sua tarefa, amolecendo as resistências daquele que, como é sabido, tinha enormes prevenções contra os americanos, que considerava ingénuos, desconhecedores dos assuntos europeus e imperialistas. Na entrevista entre ambos, de 1 de Dezembro, Salazar já admitia a passagem na Terceira de bombardeiros americanos mascarados de britânicos, «se isso era possível». Nessa conversa Salazar sustenta ainda que qualquer facilidade a conceder aos americanos, como a passagem dos aviões, teria de ser enquadrada no acordo luso-britânico, mas admite a concessão de facilidades para além do que estava previsto no caso de «mudança das condições estratégicas gerais». Salazar pressentiu que entrara num plano inclinado e não poderia resistir à pressão americana. Por isso conclui: «A impressão final que me ficou é que iremos sofrer pressão através dos abastecimentos americanos para concedermos facilidades nos Açores e recusarmos volfrâmio aos alemães – situação difícil para os ingleses, sobretudo, que se comprometeram pelos americanos em virtude das facilidades já concedidas no acordo anglo-luso de que estes últimos também beneficiavam. Quanto ao pensamento americano acerca dos Açores propriamente, continuo a crer que se trata de uma afirmação de prestígio das forças americanas que não querem depender em nada dos ingleses além de manifestação de imperialismo que avança em direcção à Europa. Teremos de defender esta até ao extremo limite das nossas forças. O pior é que o Governo britânico parece não compreender essa necessidade ou, se compreende, não se encontra em posição de ajudar Portugal».

Ligado com o trânsito de bombardeiros americanos mascarados de britânicos, surgiu também o projecto de construir novas pistas para aviões em Santa Maria com auxílio

americano. Essas pistas serviriam para escala de aviões destinados aos teatros de guerra no Pacífico, em cujas operações Portugal estava directamente interessado em virtude da ocupação japonesa de Timor. As negociações com os americanos arrastaram-se durante quase todo o ano de 1943, tendo finalmente sido assinado, em 28 de Novembro desse ano, um acordo entre Portugal e os Estados Unidos estabelecendo a forma de participação indirecta de Portugal nas operações no Pacífico. Segundo este acordo ambos os governos construiriam um aeroporto em Santa Maria para servir de base aérea, concedendo Portugal aos Estados Unidos «a utilização sem restrições da base aérea de Santa Maria, que ficará, tanto no que respeita a operações como à administração e controle, sob o comando da força aérea americana».

A data de expiração deste acordo era 2 de Março de 1946. Em Fevereiro desse ano as autoridades americanas solicitaram ao governo português uma prorrogação de três meses, que lhes foi concedida, fixando-se a expiração do acordo em 2 de Junho. A 27 de Março as mesmas autoridades, invocando as difíceis situações na Europa e no Extremo Oriente, como resultado do conflito mundial, solicitaram negociações para a continuação da cooperação mútua no domínio da defesa iniciada em 1943. Destas negociações resultou o acordo de 30 de Maio de 1946, pelo qual o governo português autorizou, pelo prazo de 18 meses a contar de 2 de Junho, que os aviões americanos e ingleses passassem em trânsito pelo aeródromo das Lajes e, transitoriamente, até à instalação no aeródromo de Santa Maria de uma unidade militar portuguesa, também por este último. Este acordo expirava em 2 de Dezembro de 1947 e em 2 de Fevereiro de 1948 foi assinado novo acordo entre ambos os países segundo o qual as facilidades concedidas pelo governo português nos Açores continuariam por um período de três anos, a partir de 2 de Dezembro de 1947, período este que era «tacitamente prorrogável ano a ano por mais dois anos se não for denunciado pelo governo português com três meses de antecedência». Este acordo estendia praticamente a utilização das facilidades por um período de cinco anos, ou seja, até 2 de Dezembro de 1952.

o acordo de 1948 foi assinado quando a situação política na Europa se tornara inquietante em virtude da atitude ameaçadora da União Soviética e quando os Estados Unidos haviam já entabulado negociações com alguns países europeus para o estabelecimento de uma aliança militar. A situação estratégica geral tinha-se modificado sensivelmente e o governo de Salazar encarava a cooperação militar com os Estados Unidos com outros olhos.

## **A participação portuguesa na Aliança Atlântica**

Dois factos fundamentais caracterizaram a situação da Europa no período que se seguiu ao termo da Segunda Guerra Mundial: a ruína económica dos países vítimas da guerra e a precária situação militar dos países da Europa Ocidental perante a poderosa máquina militar soviética.

No que respeita à situação económica, todos os países que haviam sido ocupados pela Alemanha, e a própria Inglaterra, se encontravam no final da guerra a braços com uma situação económica e financeira desastrosa que, para ser solucionada, necessitava de meios financeiros gigantescos. Reconhecendo esta situação trágica e no intuito de remediá-la, o governo americano lançou o Plano Marshall, anunciado pelo secretário de Estado George Marshall no seu famoso discurso na Universidade de Harvard, em 5 de Junho de 1947, e que levou à criação, em 16 de Abril de 1948, da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), o principal motor da extraordinária recuperação económica europeia nos anos '50 e '60.

No que respeita à situação militar dos países do ocidente europeu no após-guerra, ela degenerou rapidamente nos anos que se seguiram ao termo das hostilidades. No momento da capitulação alemã, em Maio de 1945, os aliados ocidentais mantinham 5 milhões de homens armados no teatro europeu e a União Soviética 4 milhões de homens. Passado apenas um ano, as forças dos aliados ocidentais estacionadas na Europa estavam reduzidas a 880 mil homens (Estados Unidos: 391 000; Grã-Bretanha: 488 000), mantendo os soviéticos em pé de guerra os mesmos 4 milhões de homens. Se isso não bastasse, a União Soviética não mostrava quaisquer sinais de querer abandonar os territórios dos países que ocupara na Europa Oriental, instalando sistemática e progressivamente, nesses países, governos subordinados a Moscovo. Em 1947 esse objectivo fora amplamente atingido na Hungria, Bulgária, Polónia e Roménia. Os checoslovacos ainda resistiram algum tempo mas o presidente Benés, um velho democrata, foi forçado a demitir-se em Fevereiro de 1948 devido à intervenção soviética e, pouco depois, Mazarik, outro democrata, que ocupava a pasta dos Negócios Estrangeiros num governo dominado por comunistas, foi encontrado morto, caído aparentemente da janela do seu quarto.

Tudo isto representava um desvio flagrante das decisões da Conferência de Yalta e Churchill, num telegrama célebre dirigido ao presidente Truman em 12 de Maio de 1945, poucos meses após a famosa conferência, já alertava o governo americano sobre as abusivas interpretações do acordo de Yalta feitas pelos soviéticos, apoiados na força militar de que dispunham. Pela primeira vez Churchill empregou nesse telegrama a expressão «cortina de ferro» para caracterizar a política soviética no após-guerra, expressão que veio depois a empregar novamente, e com mais difusão, no seu histórico discurso de Fulton, em Março de 1946, no qual propôs uma aliança defensiva entre os povos ocidentais para se protegerem da grave ameaça militar vinda

do Leste.

O alarme lançado pela voz autorizada de Churchill pôs em marcha uma série de iniciativas: em 1947 a França e a Grã-Bretanha assinam um pacto de defesa mútua; em Março de 1948, logo após o golpe de Praga, estes dois países, juntamente com os três membros do Benelux – Bélgica, Holanda e Luxemburgo – assinam em Bruxelas um pacto defensivo criando a União Europeia Ocidental (UEO) que veio a ser o germen da NATO. Com efeito, o ministro dos Negócios Estrangeiros da França, Georges Bidault, enviou, na altura, ao seu colega americano George Marshall um telegrama em que dizia: «Chegou o momento de intensificar no terreno político, e o mais depressa possível no campo militar, a colaboração do Velho e do Novo Mundo, estreitamente solidários na sua fidelidade à única civilização que vale a pena defender». Em Washington começou a preparar-se uma aliança militar dos Estados Unidos e do Canadá com os cinco países membros da União da Europa Ocidental. Não era tarefa fácil pois era preciso vencer a resistência do Congresso americano que, tradicionalmente, se opunha a quaisquer alianças militares. As negociações tiveram um começo difícil, mas a 24 de Junho de 1948 a União Soviética impôs o bloqueio total de Berlim ocidental, ocupada pelos aliados ocidentais, o que veio dar um impulso decisivo às negociações em curso que se completaram em princípios de 1949.

Já ouvimos, mais de uma vez, ser afirmado em público que Portugal não participou nas negociações do Pacto do Atlântico. É um facto que, sem mais explicações, poderá levar a erradas conclusões. Em Março de 1949 Portugal foi convidado a subscrever o Pacto do Atlântico, tendo igual convite sido feito à Itália, Dinamarca, Noruega e Islândia. O Pacto do Atlântico foi assinado em Washington em 4 de Abril de 1949 por doze países, dos quais só sete participaram na sua negociação. Acresce ainda que a Espanha não foi deliberadamente convidada a aceder ao pacto. Em 1952 acederam ao pacto a Grécia e a Turquia; em 1955, a República Federal da Alemanha; e, finalmente, em 1985, a Espanha. Dos dezasseis membros actuais da NATO, nove não participaram, por conseguinte, das negociações do Pacto do Atlântico.

As razões da inclusão de Portugal entre os membros originários da NATO foram, naturalmente, razões geoestratégicas. O acordo de 2 de Fevereiro de 1948 entre Portugal e os Estados Unidos para a continuação do uso da base das Lajes pela aviação americana tinha já posto em relevo a alta importância estratégica dos Açores na defesa da Europa Ocidental. A partir da participação portuguesa na NATO as facilidades concedidas aos americanos nas Lajes passaram a ser encaradas a uma nova luz, ou seja, à luz de uma contribuição efectiva de Portugal para o sistema defensivo da Aliança Atlântica, embora essas facilidades decorressem de acordos bilaterais negociados entre Portugal e os Estados Unidos, dois países, porém, que agora eram aliados. O problema de restringir ou retirar essas facilidades deixou de ser



um problema puramente bilateral para passar a ser um problema geral da Aliança.

Além da importância estratégica dos Açores para o sistema defensivo da NATO não se deverá esquecer a importância para o mesmo do arquipélago da Madeira e do território continental português, onde a NATO instalou algumas importantes infraestruturas e um dos seus comandos – o Iberlant.

Dado o facto de os Estados Unidos serem o principal suporte militar da NATO, a cooperação em matéria de defesa entre Portugal e esse país não pôde deixar de desenvolver-se, em termos de treino de pessoal e de fornecimento de equipamentos militares, à sombra do *Mutual Defense Assistance Act* de 1949. Para o efeito Portugal e os Estados Unidos assinaram, em 5 de Janeiro de 1951, um Acordo de Auxílio Mútuo para a Defesa. Sempre dentro do quadro do Tratado do Atlântico Norte, ambos os países assinaram também um Acordo de Defesa, em 6 de Setembro do mesmo ano, pelo qual as facilidades nos Açores concedidas às forças americanas foram estendidas até 1 de Setembro de 1956, com a tolerância de quatro meses. Pelo Acordo Suplementar de Defesa de 15 de Novembro de 1957 este prazo foi prolongado até 31 de Dezembro de 1962.

### **Regime de utilização das Lajes a partir de 1962**

Com a ascensão de John Kennedy à Presidência dos Estados Unidos e a política de intervenção por ele iniciada na questão ultramarina portuguesa, que entretanto se agudizara com o aparecimento de movimentos insurreccionais em Angola, Moçambique e Guiné, a atitude do governo português em relação às autoridades americanas passou a ser mais reticente no que se referia, em particular, à cooperação militar entre ambos os países. Muitas das declarações e intervenções dos políticos americanos no período que vai do início do mandato do presidente Kennedy, em Janeiro de 1961, até à crise dos mísseis em Cuba, no Outono de 1962, provocaram profunda irritação no governo português, pondo a descoberto o contraste ideológico, a que já nos referimos mais acima, entre o governo de Lisboa e o de Washington. Não admira pois que quando, em meados de 1962, o embaixador americano em Lisboa solicitou a abertura de negociações para a renovação do Acordo Suplementar de Defesa de 1957, cujo termo estava fixado em 31 de Dezembro daquele ano, a reacção oficial tenha sido evasiva. Salazar estava determinado a não assinar mais nenhum acordo com as autoridades americanas e nem uma visita conciliatória do subsecretário George Ball a Lisboa, nem um voto americano favorável a Portugal na ONU, fizeram alterar a sua posição. Não podendo desalojar os americanos das Lajes, Salazar decidiu que daí em diante a situação seria tolerada, assente numa base de facto e, portanto, precária. Tendo o secretário Dean Rusk, durante a sessão ministerial da

NATO em Paris, em 15 de Dezembro de 1962, manifestado ao seu colega português a sua preocupação pelos problemas complexos de ordem prática que poderiam surgir pelo facto de não terem sido levadas a efeito as negociações solicitadas, o ministro dos Negócios Estrangeiros português, em 29 de Dezembro, dirigiu uma nota ao embaixador americano na qual lhe comunicava que «o Governo Português pode autorizar, a título de facto e durante as actuais conversações e negociações, o estacionamento de forças e pessoal americano na Base das Lajes e o uso desta pelas mesmas, entendendo-se que, no caso de ser negativo o resultado daquelas conversações e negociações, o prazo para a evacuação das forças americanas, considerado no art. 7.º, começará a contar-se desde o momento em que isso se verifique, e em caso algum terminará antes de 1 de Janeiro de 1964».

Segundo esta nota concedia-se, na prática, mais um ano de prorrogação do acordo em vigor, nada se garantindo, todavia, a partir de 1 de Janeiro de 1964 e ficando tudo dependente do resultado das «conversações e negociações» a entabular entre as autoridades dos dois países. As negociações nunca chegaram a iniciar-se visto a parte portuguesa exigir como condição de um novo acordo certas garantias políticas que a administração americana não estava em condições de conceder. O governo americano só se prestava a apoiar a política ultramarina portuguesa se o governo português aceitasse a «autodeterminação» dos territórios ultramarinos portugueses, o que para os americanos significava obter uma manifestação clara do «consentimento dos governados», segundo a tradicional filosofia política dos Estados Unidos; enquanto o governo português considerava que essa «autodeterminação» já fora manifestada no decurso da história e que os territórios ultramarinos portugueses faziam parte integrante do território nacional de acordo com a Constituição portuguesa.

Dado que as «negociações» não levavam a lado nenhum, o governo português poderia em qualquer momento considerar como terminadas as facilidades concedidas na base das Lajes às forças americanas e essa possibilidade constituiria assim uma permanente ameaça que limitaria a capacidade de acção da administração americana quanto a medidas desagradáveis para com o governo português. Esta ameaça era, porém, em grande parte teórica pois nem as autoridades portuguesas poderiam, de facto, desalojar as forças americanas das Lajes, nem era possível à administração americana renunciar à sua tradicional filosofia política, nem impedir que a opinião pública americana, certos meios políticos ou intelectuais ou o Congresso, assumissem atitudes anti-portuguesas ou denunciadoras da política ultramarina do governo de Lisboa. O factor ideológico-constitucional limitava fortemente a capacidade de manobra do executivo.

## **Acordo de 1971**

Com o governo de Marcelo Caetano foi adoptada uma política mais realista em relação aos Estados Unidos. Evitou-se qualquer confrontação no terreno ideológico com o governo americano a respeito da política ultramarina e procurou-se obter o máximo de cooperação possível em todos os sectores em que ela seria possível.

Dentro desta orientação foi decidido abandonar a situação de facto criada, em relação à presença das forças americanas nos Açores, pela nota de 29 de Dezembro de 1962. Em 6 de Janeiro de 1969 o Ministério dos Negócios Estrangeiros dirigiu uma nota à Embaixada dos Estados Unidos declarando que «não se afigurava ao Governo Português possível manter a actual situação de facto» e, por conseguinte, «o Ministério dos Negócios Estrangeiros tem a honra de propor à Embaixada dos Estados Unidos o início urgente de conversações entre os dois governos».

A orientação a dar a estas negociações pela parte portuguesa levou algum tempo a fixar-se no seio do governo, onde a ideia de uma nova atitude a assumir nas relações com os Estados Unidos encontrou a oposição dos que persistiam na continuação dos processos adoptados anteriormente. Só no decurso de 1970 esta orientação se definiu. Em contraste com a posição anterior, a orientação geral das negociações assentou nos seguintes princípios:

- a. Não seriam solicitadas às autoridades americanas quaisquer garantias políticas;
- b. Abandonava-se a posição anterior de não solicitar ao governo americano quaisquer contrapartidas materiais pela concessão de facilidades nos Açores.
- c. Em virtude do embargo existente quanto ao fornecimento de armamentos a Portugal, procurar-se-ia obter contrapartidas de carácter económico.

Em virtude desta orientação a chefia das negociações foi entregue ao director-geral dos Negócios Económicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Os assuntos relativos à cooperação militar ou ao fornecimento de armamentos eram da competência da Direcção-Geral dos Negócios Políticos do mesmo ministério. A entrega da direcção das negociações ao director-geral dos Negócios Económicos constituiu, por conseguinte, uma indicação clara do governo português de que não pretendia com estas negociações exercer qualquer pressão junto das autoridades americanas para obter equipamentos de carácter estritamente militar.

Em Março de 1971 a delegação negociadora portuguesa foi a Washington onde teve importantes contactos com altas autoridades do Departamento de Estado, do Departamento da Agricultura, do Export-Import Bank e do Pentágono. Dado que Henry Kissinger, nessa altura consultor especial do Presidente dos Estados Unidos para os Assuntos da Segurança Nacional, desempenhava um papel preponderante na

condução da política externa americana, o chefe da delegação portuguesa encontrou-se também com o braço direito daquele, Helmut Sonnenfeldt. De todos estes encontros verificou-se que o campo de possível ajuda se encontrava bastante limitado, se bem que aquilo que se poderia obter não fosse desprezível ou de pouca importância. Poder-se-ia ter acesso, excepcionalmente, aos créditos altamente vantajosos da Public Law 480 para importação de cereais. Portugal deixara de estar nas condições previstas para beneficiar destes créditos, mas o governo americano estava disposto a aceitar uma excepção para o caso português. Ter-se-ia igualmente acesso a créditos avultados do *Eximbank*, à taxa de juro de 6 por cento. Em virtude de não existirem já programas de ajuda financeira aprovados pelo Congresso, este tipo de ajuda estava excluído, pois não era praticável solicitar a aprovação do Congresso para uma ajuda financeira a Portugal. Uma outra fonte importante de auxílio poderia provir, porém, do material excedentário de que dispunha o Pentágono. Nos contactos havidos com o Departamento da Defesa, verificou-se uma enorme abertura deste em facilitar fornecimentos a Portugal, tendo sido postas à disposição da delegação portuguesa listas de excedentes contendo material que não se achava abrangido pelo embargo por não ser considerado armamento (veículos para transporte, escavadoras, bull-dozers, etc.). A delegação portuguesa, explorando esta via, inquiriu sobre a possibilidade de obter material não embargado que não se encontrava na lista de excedentes mas que poderia nela ser incluído para o efeito de fornecimento a Portugal. Como a resposta foi positiva, foi solicitada a cedência de um barco oceanográfico, o que foi concedido.

O caminho encontrado para obter um substancial auxílio americano poderia, na verdade, ter sido mais frutuoso se as reacções dos serviços civis e militares não tivessem sido tão negativas quanto ao recebimento de equipamentos americanos oferecidos ou à utilização de créditos do *Eximbank*. Em relação aos equipamentos foram levantadas logo objecções já conhecidas, sobre a obsolescência ou determinadas características técnicas do material americano. Acerca do real valor destas objecções poder-se-á referir o caso paradigmático do navio oceanográfico.

O almirante que comandava a frota oceanográfica americana não ficou nada satisfeito com a ideia de ter que ceder um dos navios da sua frota e principiou por oferecer um dos navios mais antigos de que dispunha. A equipa de peritos navais portugueses encarregada de o inspeccionar declarou-o inaceitável. O almirante americano foi forçado a entregar outro barco, o *USNS Kellar*, que foi aceite pela nossa Marinha. Existia por parte das nossas autoridades navais uma real vontade de obter um navio oceanográfico pois, por outra qualquer forma, não o poderiam obter nos tempos mais próximos. No que respeitava a outros equipamentos postos à nossa disposição, se eles eram de facto obsoletos ou inadequados, haveria sempre a possibilidade de

negociar com as autoridades americanas a sua substituição ou adaptação. Seria necessário para isso que existisse a vontade em os receber, o que não foi o caso, pois isso contrariava o sistema de compras de material que estava instituído.

Das negociações levadas a cabo no decurso de 1971, resultou o Acordo entre Portugal e os Estados Unidos, de 9 de Dezembro de 1971, assinado em Bruxelas, por ocasião da reunião ministerial da NATO, pelo ministro dos Negócios Estrangeiros Rui Patrício e o secretário de Estado William Rogers. Por este acordo a concessão de facilidades nos Açores às forças americanas foi prorrogada até 3 de Fevereiro de 1974, ou seja, por apenas dois anos. Por outro lado, o governo americano concedia a Portugal a seguinte assistência económica:

- a. Um programa PL-480 para 1972 e 1973, no valor de 15 milhões de dólares em cada ano, a reembolsar em quinze anos ao juro de 4 <sup>1/2</sup> por cento.
- b. Créditos a fornecer pelo *Eximbank* no montante de 400 milhões de dólares, para projectos de desenvolvimento.
- c. O navio hidrográfico *USNS Kellar*.
- d. Dádiva de 1 milhão de dólares para projectos de desenvolvimento educacional.
- e. Possibilidade de obtenção de equipamentos não militares, até ao valor de 5 milhões de dólares, sendo este valor apenas ilustrativo, podendo ser excedido.

O acordo de 1971 foi importante em dois aspectos fundamentais: em primeiro lugar, constituiu uma modificação sensível na atitude portuguesa para com os Estados Unidos, procurando normalizar as relações, no aspecto da cooperação militar, entre ambos os países, abandonando a orientação anterior de não solicitar quaisquer contrapartidas materiais pela utilização da base das Lajes pelas forças americanas. Neste aspecto o acordo inaugurou uma nova era nas relações entre Portugal e os Estados Unidos e introduziu um novo conceito de cooperação entre os dois países no domínio da defesa. Em segundo lugar, o acordo tinha igualmente um objectivo político, o de demonstrar aos adversários da política portuguesa que os Estados Unidos se comprometiam, em determinados domínios, a cooperar com Portugal. Pode dizer-se que neste aspecto a repercussão que teve o acordo excedeu muito a sua importância, provocando fortes reacções políticas dentro e fora dos Estados Unidos, originando até propostas no Congresso americano com o objectivo de limitar qualquer ajuda americana a Portugal.

Dado que os resultados materiais obtidos com o acordo não foram tão importantes quanto desejávamos ou não tiveram as características que mais se ajustavam à nossa

situação, foi fixado um prazo muito curto para a duração do acordo, que as autoridades americanas mostraram grande relutância em aceitar. A este respeito o jornal *Sun*, de Baltimore, num importante editorial de 25 de Novembro de 1973, comentava: «Os Estados Unidos renderam-se ao pedido português para que o acordo durasse apenas dois anos, em vez da duração mais normal de cinco ou sete anos». Partindo do princípio de que Nixon se candidatava a um segundo mandato e que se entrara já num período de pré-campanha eleitoral, durante a qual o Presidente evitava desagradar ao Congresso e de uma maneira geral a todas as forças políticas, e que este não se encontrava portanto na melhor situação para nos ajudar, fixou-se um prazo de dois anos para a vigência do acordo, o que permitiria retomar as negociações após a reeleição do Presidente, estando este numa posição mais forte, pois não poderia voltar a candidatar-se.

Convém relembrar aqui um facto importante ocorrido em Outubro de 1971 e que veio reforçar sensivelmente a futura posição negocial portuguesa, constituindo um crédito importante a ter em conta em novas negociações. Na Assembleia da ONU levantara-se novamente o problema da admissão na organização da República Popular da China. A questão punha-se, em primeira instância, em termos processuais pois era necessário saber se era a República Popular da China ou a República da China, de Taiwan, que deveria representar «a China» como membro permanente do Conselho de Segurança. Os Estados Unidos entendiam que esta questão deveria ser decidida por uma maioria de dois terços na Assembleia Geral; os países favoráveis à República Popular da China entendiam que a questão deveria ser decidida por uma maioria simples. De acordo com as regras da Carta, a Assembleia deveria decidir por maioria simples entre uma e outra tese. Os Estados Unidos procuraram garantir uma votação favorável à sua tese, que, a triunfar, tornava necessária uma maioria de dois terços para que a República Popular da China fosse admitida a ocupar o lugar que competia à China no Conselho de Segurança, maioria esta que seria muito difícil de conseguir. O governo americano solicitou a Portugal que apoiasse a posição americana na Assembleia, o que contrariava a tradicional posição portuguesa que era a da abstenção. O secretário-geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros foi de opinião de que a atitude tradicional na matéria deveria ser abandonada, por não corresponder aos nossos interesses no momento, e que deveríamos apoiar a posição americana na questão processual e, no caso de os americanos perderem nesta primeira votação, votarmos em seguida favoravelmente à admissão da República Popular da China. Assumindo esta posição Portugal nunca perderia: quer os Estados Unidos perdessem ou ganhassem na primeira votação, ficar-nos-iam devendo o nosso apoio; no caso de perderem, a República Popular da China não poderia ficar indiferente ao nosso voto favorável à sua admissão. O governo hesitou, porém, nesta matéria e o secretário-

geral foi finalmente convocado para uma reunião com o Presidente da República, a fim de lhe expor as razões da sua posição. Tendo este concordado com a referida posição, foi esta a adoptada na discussão do assunto na Assembleia Geral. Os Estados Unidos perderam a votação processual por escassos votos e na votação que se seguiu Portugal votou a favor da República Popular da China. O secretário de Estado Rogers enviou uma expressiva mensagem ao seu colega português, agradecendo em nome do presidente Nixon o apoio dado pelo governo português à posição americana.

Dois acontecimentos políticos, um nos Estados Unidos e outro em Portugal, se encarregaram, porém, de destruir as perspectivas favoráveis que, no final de 1973, se apresentavam, da parte portuguesa, para a renegociação do acordo de 1971, acrescidas pelo crédito que ganháramos com a utilização da base dos Açores durante a guerra do Yom Kippur, como veremos adiante. O presidente Nixon, reeleito em 1972 por uma margem substancial de votos, vê-se porém envolvido, a partir da Primavera de 1973, no escândalo de Watergate, o que veio enfraquecer enormemente a sua posição política. Por outro lado, as negociações para a renovação do acordo, iniciadas em Outubro de 1973, foram interrompidas *sine die* em virtude da situação criada pela revolução de Abril de 1974.

### **A guerra do Yom Kippur e o fornecimento de mísseis às forças portuguesas**

No Outono de 1973 as autoridades portuguesas estavam cientes de que os insurrectos da Guiné portuguesa haviam recebido dos países do Leste mísseis terra-ar e blindados com os quais poderiam atacar eficazmente as forças portuguesas, que não dispunham de meios defensivos adequados para contra-atacar. A situação militar na Guiné portuguesa agravara-se, por conseguinte, e tornara-se necessário obter mísseis de origem americana, o que parecia inviável em virtude do embargo. A 6 de Outubro desse ano o Egipto e a Síria lançaram os seus ataques-surpresa contra as forças israelitas no Sinai e na região do Golan e a situação militar de Israel tornou-se subitamente dramática. A 12 de Outubro, Nixon decide fornecer apoio material a Israel, mas para o efeito os aviões de transporte americanos necessitavam de se reabastecer no seu percurso. Perante a recusa de vários países europeus em autorizar o reabastecimento dos aviões americanos no seu território, o governo americano decidiu contactar o governo português. Na tarde de 12 de Outubro, o encarregado de negócios americano em Lisboa avista-se com o ministro dos Negócios Estrangeiros português, a quem expõe o assunto. A reacção do ministro não foi negativa mas sim condicionada ao esclarecimento de certos pontos importantes de interesse político, económico e militar para o país e entre estes foi incluída a hipótese

do fornecimento pelas autoridades americanas de mísseis terra-terra e terra-ar, com prioridade para estes últimos (tipo *Red Eye*). O secretário de Estado Henry Kissinger ordena ao encarregado de negócios que insista junto das autoridades portuguesas no pedido de autorização para a passagem dos aviões na base das Lajes, chamando a atenção para as consequências desagradáveis que uma recusa da parte portuguesa poderia provocar, nomeadamente o agravamento da atitude do Congresso e de outros meios importantes hostis a Portugal. A meio da tarde do dia 13, o encarregado de negócios americano entrega ao ministro uma mensagem pessoal do presidente Nixon dirigida ao Presidente do Conselho, Marcelo Caetano. Continha um apelo urgente, feito de forma clara e firme, mas longe de ser «dura» como mais tarde Kissinger quis fazer crer. Chamava a atenção para as consequências que uma resposta negativa poderia ter nas relações entre Portugal e os Estados Unidos, dizendo textualmente: «... a sua recusa em ajudar neste momento crítico forçar-nos-á a adoptar medidas que não deixarão de prejudicar as nossas relações. Se *tivermos que procurar rotas alternativas*, isso constituirá um factor que será lembrado se as eventualidades, que o vosso ministro dos Negócios Estrangeiros refere tiverem lugar.» Essas eventualidades eram sobretudo os ataques às forças portuguesas na Guiné pelos insurrectos, com armas sofisticadas e pesadas fornecidas pelos países de Leste. Este apelo não estava formulado em forma de «ultimato», não contendo qualquer ameaça, mas apenas uma chamada de atenção para os sérios inconvenientes de uma recusa.

Marcelo Caetano encontrava-se fora de Lisboa em viagem pelo norte do país. Quando a mensagem de Nixon foi recebida nas Necessidades, o Presidente do Conselho encontrava-se algures na estrada a caminho da Guarda. Através da GNR foi possível alcançá-lo, tendo ele telefonado para o ministro dos Negócios Estrangeiros, que se encontrava no Ministério acompanhado do secretário-geral e do director-geral dos Negócios Políticos. Tinha-se criado um certo ambiente de dramatismo, em virtude de alguns meios militares espalharem a notícia de que os aviões americanos com destino a Israel já tinham começado a transitar pela base das Lajes, atoarda que o apuramento posterior dos factos veio inteiramente desmentir. Após a conversa entre Marcelo Caetano e Rui Patrício foi preparada a resposta do Presidente do Conselho ao Presidente americano acedendo à passagem dos aviões que foi entregue na Cifra pelas 20 horas. Entretanto, não mais tarde que as 19 horas, o ministro telefonara ao encarregado de negócios americano transmitindo-lhe a autorização portuguesa, que este transmitiu imediatamente para Washington pelo telefone. Washington tomou conhecimento da autorização não mais tarde que as 19.30 horas de Lisboa, ou 13.30h, ou 14.30h de Washington, conforme a diferença de hora entre as duas capitais fosse, na altura, de seis ou cinco horas. O relatório apresentado ao Congresso americano sobre o *airlift* diz que a operação se iniciou no dia 14, à meia-noite TMG.



Segundo o registo do movimento de aviões da USAF nas Lajes, mantido pela Força Aérea Portuguesa, os aviões C-5, C-130, C-141 e KC-135, só começaram a aterrar nas Lajes a partir do dia 14 de Outubro. Nos dias 12 e 13 não se verificou qualquer movimento anormal de aviões na base. Nos dias 14 e 15, após a autorização concedida pelo governo português, chegaram à base 14 aviões C-5 e largaram 12; chegaram 16 aviões C-130 e largaram 14; chegaram 55 aviões C-141 e largaram 32; e chegaram ainda 19 aviões KC-135 e largaram sete. (Os C-5 são aviões Lockheed *Galaxy* para transportes logísticos pesados que devido às suas dimensões podem transportar qualquer tipo de equipamento, como por exemplo dois tanques M-48 com o peso total de 90 toneladas e mais três helicópteros de transporte Boeing Vertol CH-47 *Chinook*, e com uma velocidade de cruzeiro de 834 quilómetros por hora; os C-130 são aviões Lockheed *Hercules*, também para transportes logísticos pesados, mais pequenos que os C-5 e com uma velocidade de cruzeiro de 621 quilómetros por hora; os C-141 são aviões Lockheed *Star Lifter*, igualmente para transportes logísticos pesados e muito rápidos, com uma velocidade de cruzeiro de 900 quilómetros por hora; e os KC-135 são aviões-tanques de reabastecimento.)

Para se fazer uma ideia da magnitude da operação de transporte aéreo efectuada pela força aérea americana com destino a Israel, bastará dizer que entre 14 de Outubro e 16 de Novembro de 1973 chegaram à base das Lajes 303 aviões C-5, 107 aviões C-130, 816 aviões C-141 e 47 aviões KC-135; e partiram 303 aviões C-5, 96 aviões , 804 aviões C-141 e 56 aviões KC-135. Durante 34 dias chegaram à base das Lajes 1269 aviões pesados e partiram 1273.

Uma confirmação mais eloquente da importância estratégica dos Açores não poderia ser feita. Afirmou o «Insight Team of the London Sunday Times», no seu livro *The Yom Kippur War*, que dias antes de a guerra eclodir admitia-se em Washington a eventualidade de deixar cair o acordo sobre a utilização das Lajes. Talvez em certos círculos se falasse disso, pois estavam agendadas novas negociações para a renovação do acordo de 1971, e sempre na altura de negociações similares surgiam rumores nesse sentido, no intuito evidente de desvalorizar a posição negocial portuguesa. A asserção não se harmoniza contudo com os factos, pois em 2 de Agosto, muito antes da guerra do Yom Kippur, o secretário de Estado Rogers solicitara, em nota formal dirigida ao governo português, a abertura de negociações para a renovação do acordo de 1971.

A 18 de Outubro iniciaram-se negociações em Washington para esse efeito e na sua abertura o subsecretário de Estado William Porter manifestou o apreço do governo americano pela valiosa assistência prestada por Portugal durante a crise do Médio Oriente. O crédito de Portugal junto da administração americana já tinha aumentado com o apoio dado aos Estados Unidos na votação na Assembleia Geral da ONU, em

Outubro de 1971, a respeito da questão chinesa; com a autorização para a passagem nas Lajes dos aviões com destino a Israel a cotação do governo português junto do governo de Washington subira consideravelmente. No editorial do jornal *Sun*, de Baltimore, acima referido, acentua-se que «se os Estados Unidos pretendem o contínuo uso dos Açores para abastecer Israel têm que apoiar Portugal nos pontos críticos da sua postura africana». Paralelamente com as negociações sobre as Lajes as autoridades portuguesas continuaram a exercer pressão junto do governo americano para obterem o fornecimento de mísseis terra-ar *Red Eye*.

Em 9 de Dezembro o secretário de Estado Kissinger e o ministro dos Negócios Estrangeiros Rui Patrício tiveram um encontro em Bruxelas, durante a reunião ministerial da NATO. Foi um encontro crucial para a resolução do problema dos mísseis. Além dos ministros, estiveram presentes, do lado português, o director-geral dos Negócios Políticos, João de Freitas Cruz, e, do lado americano, o secretário adjunto para os Assuntos Europeus, W. J. Stoessel, já então designado embaixador em Moscovo, Helmut Sonnenfeldt, membro do Conselho Nacional de Segurança, e o porta-voz do Departamento de Estado, Vest. Rui Patrício salientou o facto de os adversários da soberania portuguesa em África estarem montando uma escalada militar com o emprego de meios de ataque poderosos e sofisticados contra os quais não dispúnhamos de meios de defesa apropriados. Daí a necessidade de obtermos mísseis que pudessem restabelecer o equilíbrio de forças. Kissinger declarou que era preciso encontrar um «*devious way*» e que estava procurando encontrar uma fórmula apropriada pois o Congresso jamais permitiria um fornecimento directo. Assegurou a Patrício que iria fazer tudo o que podia, «ainda que tivesse de abater alguns colegas do State Department».

A 17 de Dezembro Kissinger passou em Lisboa, num gesto de cortesia de que se sentia devedor para com o governo português. Jantou nas Necessidades e após o jantar teve um novo encontro restrito com o ministro Rui Patrício. Kissinger trazia na sua comitiva o embaixador Joseph Sisco, secretário adjunto para os Assuntos do Médio Oriente, e outros colaboradores do Departamento de Estado. O secretário de Estado pediu a Patrício que organizasse o encontro de forma a que Sisco nele não participasse, sendo o secretário-geral do Ministério encarregado de o entreter enquanto a conversa entre os dois ministros decorria. Não foi, porém, possível excluir do encontro o encarregado de negócios americano em Lisboa, Richard Post, mas Kissinger conduziu habilmente a conversa, de forma que quem não tivesse assistido ao encontro de Bruxelas, dias atrás, não poderia compreender o alcance das suas palavras. O secretário de Estado limitou-se, com efeito, a repetir a afirmação de que era difícil à administração americana violar directamente a lei e que lhe parecia um bom caminho a explorar tentar obter o fornecimento dos mísseis através de Israel.

Ao regressar a Washington, Kissinger verificou que a posição do presidente Nixon se agravava progressivamente em consequência dos desenvolvimentos do escândalo de Watergate. A sua tática de dissociação do Presidente acentuou-se, assim como o secretismo das suas actuações. Em relação à questão dos mísseis para Portugal, Kissinger agiu por forma totalmente oculta. Da parte portuguesa, os desenvolvimentos relativos a este assunto foram mantidos no maior segredo e eram do conhecimento de apenas meia dúzia de pessoas. O certo é que, nas vésperas da revolução de Abril, num determinado país europeu estava sendo preparada a expedição dos mísseis para Lisboa e o secretário-geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, nos primeiros dias que se seguiram à revolução, informou a Junta de Salvação Nacional do que se passava, tendo a remessa sido cancelada.

### **Acordo de 1979**

As negociações encetadas em 18 de Outubro de 1973 para a renovação do acordo de 1971 foram interrompidas após a revolução de 25 de Abril de 1974 e ficaram suspensas durante alguns anos. Em 27 de Setembro de 1977 foi publicada uma declaração conjunta afirmando a intenção dos governos de Portugal e dos Estados Unidos de concluírem, tão rapidamente quanto possível, as negociações com vista a prorrogar os arranjos para a utilização pelos Estados Unidos de facilidades na base das Lajes. As negociações terminaram com a assinatura do Acordo de 18 de Junho de 1979, que prorrogou a utilização daquelas facilidades por cerca de mais quatro anos, ou seja, até 3 de Fevereiro de 1983. Nestas negociações participaram, pela primeira vez, representantes do Governo Regional dos Açores, que fora constituído nos termos da Constituição da República de 1976, e estes fizeram vingar a orientação de que parte das contrapartidas financeiras a conceder pelo governo americano seriam aplicadas directamente no desenvolvimento económico e social do arquipélago. Segundo este acordo o Governo Regional dos Açores receberia um apoio financeiro de 20 milhões de dólares anuais, durante quatro anos, ou seja, até 1983. Além desta contribuição, as autoridades americanas comprometeram-se a contribuir com bens de defesa e serviços de defesa no valor de 60 milhões de dólares. Dadas as necessidades de reequipamento das forças armadas portuguesas, uma tal ajuda era de facto modesta.

### **Os acordos de defesa 1983-1984**

O desenvolvimento da situação no Médio Oriente com a queda do regime do Xá e a invasão soviética do Afeganistão levou as autoridades americanas a tomarem determinadas medidas destinadas a responder eficazmente a um súbito agravamento

da situação militar numa zona particularmente sensível para a segurança do mundo ocidental. Em Fevereiro de 1980, o secretário de Estado Cyrus Vance dirigiu uma mensagem ao ministro dos Negócios Estrangeiros Diogo Freitas do Amaral, na qual expôs largamente as preocupações do governo americano acerca da situação no Médio Oriente após a invasão soviética do Afeganistão, referindo a necessidade de reforçar a defesa ocidental na Europa e fora da Europa, designadamente através da implementação rápida do plano NATO de defesa a longo prazo. Em Março seguinte as autoridades americanas procederam a diversos contactos com as autoridades portuguesas no intuito de estudar as possibilidades de utilização do território português para diversas facilidades destinadas a aumentar o potencial militar da NATO.

Em Outubro de 1980 o ministro dos Negócios Estrangeiros português avistou-se em Washington com o secretário de Estado Muskie, passando ambos em revista as possíveis contribuições que da parte portuguesa poderiam ser concedidas para o esforço militar dos países da NATO. De regresso a Lisboa, o ministro português dirigiu, em 6 de Dezembro, uma mensagem ao secretário de Estado americano na qual indicava a disponibilidade portuguesa para conversas e negociações sobre eventuais facilidades a conceder por Portugal, tomando-se em devida conta as consequências para o nosso país de ameaças potenciais e repercussões, nos domínios político, militar, económico e energético.

A mensagem indicava, claramente, a ligação que deveria existir entre o estudo das facilidades a conceder e o desejo português de desempenhar um papel mais activo como parceiro da Aliança Atlântica na execução das tarefas de defesa que naturalmente lhe cabiam. Lembrava, igualmente, a mensagem que as ameaças existentes no flanco sul da Aliança, designadamente no domínio da defesa marítima, apontavam para a necessidade de Portugal dispor de meios de defesa próprios susceptíveis de aliviar as responsabilidades de outros aliados na zona estratégica que nos era circunvizinha. Afirmava, ainda, que a forma de divisão política existente na península Ibérica deveria funcionar harmoniosamente, pressupondo uma divisão de trabalho adequada, de modo a não haver desequilíbrios relativos quanto à possibilidade de efectuar as tarefas próprias de cada uma das unidades políticas. A mensagem terminava por admitir que as negociações incidissem primordialmente sobre questões militares e de segurança mas que não deveriam esquecer os aspectos económicos e energéticos, pois seria necessário demonstrar à opinião pública portuguesa que seriam obtidas compensações adequadas e meios que permitissem uma defesa conveniente do país no quadro da Aliança Atlântica.

Tendo a administração americana concordado com a posição de fundo assumida pelo governo português, as conversas entre as duas delegações, entretanto nomeadas, foram iniciadas em Lisboa, em 28 de Julho de 1981. Em diversas sessões, até à

Primavera de 1982, as delegações portuguesa e americana passaram em revista os vários aspectos da cooperação entre Portugal e os Estados Unidos no domínio da defesa, tendo a delegação portuguesa procurado obter uma definição clara, por parte das autoridades americanas, do conjunto das facilidades que pretendiam que lhes fossem concedidas em território português. No período que precedeu o início das conversas, as autoridades militares americanas procederam a vários inquéritos para identificar os apoios de carácter militar em território português que seriam viáveis, o que originou certas especulações junto dos meios de comunicação social acerca das pretensões americanas, sendo a mais comentada aquela que se referia ao estabelecimento de um *home pori* para um porta-aviões americano em Lisboa ou noutra porto da costa portuguesa. Muitas das hipotéticas pretensões americanas não passaram da fase do inquérito, como foi o caso do *home pori*, cuja instalação em território português nunca chegou sequer a ser proposta pelas autoridades americanas. Os pedidos de facilidades que, de facto, foram apresentados do lado americano cingiam-se aos seguintes:

- a. aumento da capacidade dos depósitos de POL na base das Lajes e utilização logística da base pela Força de Intervenção Rápida;
- b. instalação no território continental de uma estação GEODSS, para rastreio de satélites e outros objectos espaciais;
- c. utilização da base de Beja por aviões de abastecimento K-135 e pelas forças do Military Airlift Command;
- d. utilização eventual de outros aeroportos do continente em tempo de crise.

Na primeira fase das conversas, a parte portuguesa defendeu, com grande clareza, a necessidade do reequipamento das forças armadas portuguesas para poderem cumprir cabalmente as tarefas de defesa que lhes competiam, quer no quadro nacional quer no quadro da Aliança Atlântica, pois não aceitávamos desempenhar um papel meramente passivo, em que a nossa contribuição se reduzisse ao fornecimento de pontos de apoio territoriais. Foram invocadas, também, as necessidades de desenvolvimento económico e social do país, nomeadamente no que se referia à Região Autónoma dos Açores.

No encontro havido entre as duas delegações em 6 de Dezembro de 1982, foi considerado necessário proceder-se, em primeiro lugar, à renegociação do Acordo das Lajes de 1979, cujo termo estava fixado para 4 de Fevereiro de 1983. Esta negociação envolvia três problemas importantes que interessavam particularmente à parte portuguesa:

- a. a renegociação dos acordos técnico e laboral anexos ao acordo de 1957,

que regulavam o funcionamento da base, que tinha ficado assente no acordo de 1979 mas que nunca havia sido efectuada;

b. a fixação de uma ajuda financeira destinada ao desenvolvimento económico e social dos Açores, a manter durante a vigência do acordo;

c. a fixação de uma ajuda financeira destinada ao reequipamento das forças armadas portuguesas, para dar execução à orientação exposta pela delegação portuguesa.

Para resolver o primeiro problema, que envolvia aspectos altamente técnicos e exigia considerável dispêndio de tempo, foram designadas duas comissões que se encarregaram de preparar os necessários textos. Quanto ao segundo problema, os dois chefes de delegação assentaram entre si, ainda mesmo antes de se iniciarem as negociações do novo acordo sobre a base das Lajes, que haveria uma contribuição financeira por parte do governo americano em benefício da Região Autónoma dos Açores e que essa contribuição seria sensivelmente superior àquela que fora estabelecida no acordo de 1979. Em conversas posteriores essa contribuição foi tentativamente calculada em 30 milhões de dólares anuais (superior em 50 por cento à contribuição anterior). O terceiro problema foi aquele que, naturalmente, exigiu maior discussão e apresentou maiores dificuldades para se encontrar uma solução razoável. Os representantes militares na delegação portuguesa apresentaram uma lista de material, relativa aos três ramos, que as superiores autoridades militares consideravam como necessário para um reequipamento ajustado ao cumprimento das missões de defesa que lhes competiam.

A este respeito os representantes americanos limitaram-se a indicar os montantes de ajuda (em forma de dívida ou de créditos a longo prazo) para a aquisição de material militar que o governo americano tencionava propor à aprovação do Congresso, sem pretenderem avaliar o custo do programa de reequipamento português ou tomar qualquer posição a seu respeito. Nesta matéria, assim como na discussão das disposições do acordo técnico, as negociações revelaram uma tendência para se arrastarem. Com a posse do IX Governo Constitucional, em Junho de 1983, e a inclusão no seu programa de prioridades da «rápida conclusão do acordo das Lajes», foi dado um novo impulso político às negociações que puderam terminar antes do final do ano, originando o acordo que foi assinado em Lisboa, no dia 13 de Dezembro de 1983, entre o ministro dos Negócios Estrangeiros Jaime Gama e o secretário de Estado George Shultz.

Por este acordo a utilização das facilidades concedidas às forças militares americanas na base das Lajes foi prorrogada por quatro mais três anos, ou seja, até 4 de Fevereiro de 1991; os acordos técnico e laboral, respectivamente de 1957 e 1976,

foram revistos e profundamente alterados no sentido de uma melhor salvaguarda da soberania e dos interesses portugueses; o governo americano assumiu o compromisso de, durante a vigência do acordo, propor anualmente ao Congresso verbas importantes para ajuda não militar e militar.

Estas verbas totalizaram a soma de 1325 milhões de dólares, dos quais 837,5 milhões constituíam dívida e 487,5 milhões respeitavam a créditos a longo prazo. Estes totais eram assim repartidos:

- a. *ajuda não militar* - 320 milhões de dívida (40 milhões anuais por oito anos) e 75 milhões de créditos, em três anos, para construção de habitações;
- b. *ajuda militar* - 517,5 milhões de dívida e 412,5 milhões de créditos por oito anos.

O acordo de 1979 previa uma contribuição financeira americana em forma de dívida no total de 140 milhões para quatro anos, ou seja, 35 milhões de dólares anuais; o acordo de 1983 previa uma contribuição financeira, para os primeiros quatro anos de vigência do acordo, de 400 milhões de dívida e mais 255 milhões em forma de créditos a longo prazo, ou seja, 163,7 milhões de dólares anuais. Estava-se bastante longe, portanto, dos montantes concedidos pelo acordo de 1979.

Após a assinatura do acordo das Lajes de 1983, prosseguiram as negociações com as autoridades americanas acerca de outras facilidades a conceder, nomeadamente uma estação GEODSS. Tratava-se de uma negociação separada da primeira, em relação à qual deveria corresponder, no ponto de vista português, um novo esforço de ajuda americana, no sentido de um *rising trend* em relação às ajudas financeiras já estabelecidas no acordo de 1983. À indicação pela parte portuguesa da aceitação, em princípio, da instalação em Portugal de uma estação GEODSS, as autoridades americanas responderam com a indicação de que estavam dispostas a propor para o orçamento de 1985 e os subsequentes uma ajuda não militar de mais 40 milhões de dólares de dívida (a juntar aos 40 milhões destinados à Região Autónoma dos Açores), e mais 20 milhões anuais para ajuda militar (a juntar aos 105 milhões previstos no acordo das Lajes).

A negociação sobre a estação GEODSS, iniciada em Janeiro de 1984, levou à conclusão do acordo de princípio, assinado em 27 de Março de 1984, pelo qual o governo português aceitou a instalação de uma estação GEODSS no território continental português. Concomitantemente procedeu-se à elaboração do projecto de estatutos da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, cuja constituição havia sido prevista no acordo de 13 de Dezembro de 1983 e, na mesma data de 27 de Março de 1984, os dois governos celebraram igualmente um acordo pelo qual decidiram a instituição da referida fundação.

O observatório GEODSS consiste numa estação electro-óptica para vigilância no espaço exterior, ou seja, um observatório astronómico de grande alcance que permite o rastreio de satélites e outros objectos espaciais em órbita, por observação directa. É, por conseguinte, disparatado pensar-se que tal estação possa rastrear mísseis, que se movem a uma velocidade oito vezes superior à do som e que só são detectáveis por processos electrónicos altamente sofisticados. Isto não significa, porém, que o GEODSS não tenha importância para o sistema de defesa antimísseis. Esta estação não exige o estacionamento de forças militares estrangeiras, sendo operada por pessoal científico especializado. Por outro lado, a Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento consiste numa instituição que tem por fim contribuir para o desenvolvimento económico de Portugal, através da promoção da cooperação científica, técnica, cultural, educativa, comercial e empresarial, entre Portugal e os Estados Unidos. Se vier a dispor dos meios financeiros que lhe foram inicialmente destinados e se forem cumpridos os objectivos que lhe foram fixados pelos estatutos aprovados oficialmente, este organismo poderá vir a exercer um papel de enorme relevo na modernização do nosso país.

Na ocasião da assinatura destes acordos de 1984 o Embaixador dos Estados Unidos anunciou que o governo americano, a partir do orçamento de 1985, proporia como ajuda não militar a Portugal uma dívida anual de 80 milhões de dólares e como ajuda militar um total de dívida e créditos na ordem de 125 milhões de dólares anuais. Este esforço suplementar, que tinha em conta a nova concessão relativa à estação GEODSS, representava um acréscimo anual de 60 milhões de dólares de ajuda que, ao longo de sete anos, até ao termo dos acordos, representava a soma de 420 milhões de dólares. Os 40 milhões de dólares adicionais de dívida, para ajuda não militar, foram destinados pelo governo português para financiar a Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, como foi explicitamente entendido no decurso das negociações, e como se depreende do decreto-lei n. o 168/85, de 20 de Maio, que instituiu a fundação.

De acordo com o mecanismo do acordo de 13 de Dezembro de 1983, se considerarmos os novos montantes previstos anualmente para ajuda financeira americana a Portugal, chegaremos a um total de ajuda até 1991 na ordem de 1745 milhões de dólares, dos quais cerca de 1200 milhões constituem pura dívida.

No que se refere em particular à ajuda militar concedida (1070 milhões de dólares para oito anos), há que reconhecer que o montante de ajuda obtido fica muito aquém daquele necessário para dar satisfatória execução ao plano de reequipamento das forças armadas portuguesas gisado pelos estados-maiores dos três ramos. Deve recordar-se, no entanto, mais uma vez, que no acordo de 1979 a ajuda militar obtida foi de 60 milhões de dólares para um período de quatro anos. Por outro lado, as



necessidades de reequipamento das nossas forças armadas não têm necessariamente que ser cobertas unicamente por ajuda americana: parte dessa cobertura deverá ser feita pelo orçamento português e outra parte por fontes estrangeiras de outra origem. Dir-se-á que, tudo considerado, ainda se estará longe de poder satisfazer importantes necessidades de equipamento para a execução das nossas missões de defesa essenciais.

Será, porventura, assim. Mas, a nosso ver, mais importante ainda que os equipamentos é a preparação técnica do pessoal, tendo em vista a alta sofisticação técnica dos equipamentos modernos, e essa preparação é um trabalho de longos anos, que não envolve custos tão elevados como a aquisição de equipamentos, e para a qual múltiplas ajudas podem ser conseguidas. O material pode sempre ser obtido de um momento para o outro; a preparação do pessoal necessário para o utilizar convenientemente, não. E estamos conscientes de que a existência de pessoal devidamente preparado constitui, até, um importante trunfo negocial para a obtenção do material de que necessitamos.

Ultimamente levantou-se uma nuvem negra em relação à implementação do esquema de ajuda financeira previsto nos acordos de 1983-84. O Congresso americano tem feito ultimamente cortes importantes nas verbas para ajuda externa incluídas nas propostas orçamentais do Presidente. Com fundamento nestes cortes a administração americana já tomou a liberdade de reduzir as verbas previstas nos acordos para ajuda financeira a Portugal. Durante as negociações um ponto largamente debatido foi o respeitante à incerteza resultante do sistema de propostas anuais do governo americano ao Congresso e à contingência de este poder introduzir cortes que inibissem o governo americano de cumprir com os seus compromissos. A delegação portuguesa exigiu que o acordo contivesse uma cláusula de salvaguarda que permitisse ao governo português, no caso de a administração americana não implementar ou dar cumprimento ao acordo, desligar-se das suas obrigações. Embora relutantemente, a parte americana acabou por aceitar a cláusula de salvaguarda que se acha contida nas notas que foram trocadas em 13 de Dezembro de 1983. Esta cláusula foi introduzida, por conseguinte, principalmente para a hipótese de o governo americano ficar impedido, por acto não imputável à sua vontade, de dar execução aos compromissos financeiros assumidos. É este o sentido da cláusula, que ficou bem claro no contexto das negociações e que decorre da própria letra do acordo; mas no caso de as autoridades americanas pretenderem atribuir-lhe outro sentido a cláusula nem por isso deixa de poder funcionar pois ela aplica-se, também, «no caso de haver desacordo quanto à interpretação ... das disposições» do acordo e, por conseguinte, quando houver desacordo acerca da própria cláusula. Acresce ainda que se o Congresso introduziu apenas cortes globais nas propostas de ajuda externa, não

tendo reduzido especificamente as verbas destinadas a Portugal, as reduções efectuadas foram introduzidas por acta próprio da administração ao proceder ao rateio das verbas globais, em violação directa, portanto, das disposições do acordo.

## NOTA BIBLIOGRÁFICA

Sobre o papel do Congresso e da opinião pública na condução da política externa americana, veja-se Alexander DeConde, *A History of American Foreign Policy*, Scribner's, New York, Capítulo I. A acção diplomática do abade Correia da Serra nos Estados Unidos é descrita em pormenor, acompanhada de vasta documentação, na obra de Léon Bourdon, *José Correia da Serra Ambassadeur du Royaume-Uni de Portugal et Brésil à Washington (1816-1820)*, Fundação Calouste Gulbenkian, Paris, 1975. Sobre a opinião de Jefferson e outras personalidades americanas sobre Correia da Serra, veja-se Richard Beale Davis, «*The Abbé Correa in America, 1812-1820 - The contributions of the diplomat and natural philosopher to the foundations of our national life*», in *Transactions of the American Philosophical Society, New Series*, vol. 45, part 2, Filadélfia, 1955. Quanto à protecção dada à marinha mercante americana pela Armada portuguesa no tempo de D. Maria I, veja-se o nosso estudo *Portugal and the Independence of the United States*, MNE, 1983. Sobre a visita de F. D. Roosevelt aos Açores, veja-se Frank Freidel, *Franklin D. Roosevelt - The Apprenticeship*, Little, Brown & Co., Boston. O relatório de Roosevelt para o secretário da Marinha Daniels encontra-se na Franklin D. Roosevelt Library, em Hyde Park, e a restante documentação referida sobre a base americana em Ponta Delgada pertence ao arquivo do MNE. Conforme foi referido no texto, a documentação respeitante à concessão de facilidades à força aérea americana nos Açores na Segunda Guerra Mundial encontra-se no livro branco publicado pelo MNE intitulado *Dez Anos de Política Externa (1936-1984)*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, vols. XII (1985) e XIII (1986). São particularmente relevantes os documentos n.ºs 311, 312, 314, 322, 324, 325 e 327 contidos no vol. XII. Sobre as origens do Tratado do Atlântico Norte veja-se, em particular, Dean Acheson, *Present at the Creation*, W.W., Norton & Co., New York, 1969, e Paul-Henri Spaak, *Combats inachevés*, Fayard, Paris, 1969. A obra citada no texto sobre a guerra do Yom Kippur é *The Kippur War by The Insight Team of the London 'Sunday Times'*, Doubleday, New York, 1974; veja-se igualmente *Airlift Operations of the Military Airlift Command during the 1973 Middle East War*, Report to the Congress Comptroller of the United States, Washington, DC, 1975. O acordo das Lajes de 1979 acha-se publicado no *Diário da República*, n.º 193, de 22 de Agosto de 1979; o acordo das Lajes de 1983 e os acordos sobre o GEODSS e a Fundação Luso-Americana, de 1984, acham-se publicados no *Diário da República*, n.ºs 103 e 104, respectivamente de 4 e 5 de Maio de 1984; o decreto-lei criando a Fundação Luso-Americana e os respectivos estatutos acham-se publicados no *Diário da República*, n.º 115, de 20 de Maio de 1985. Outras fontes do presente artigo resultam do conhecimento directo do autor, como participante dalguns dos acontecimentos

referidos, ou de relatos recebidos directamente doutros participantes. O autor foi director-geral dos negócios económicos de Outubro de 1964 a Julho de 1971 e secretário-geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros desde essa data até 17 de Maio de 1974.