

CALVET DE MAGALHÃES E O ACORDO LUSO-AMERICANO DE 1971*

Pedro Aires Oliveira

Em quase quatro décadas de serviço diplomático activo (1941-1980), José Calvet de Magalhães lidou várias vezes de perto com o dossiê das relações luso-americanas, sendo também autor de um importante conjunto de livros e ensaios sobre esse domínio da nossa política externa. Como diplomata, esteve estreitamente ligado à negociação dos acordos de defesa com os Estados Unidos de 1971 e 1983-1984, os primeiros celebrados durante o marcelismo, os segundos já em plena vigência do regime democrático. Da sua bibliografia sobre este assunto, poderíamos destacar a *História das Relações Diplomáticas entre Portugal e os Estados Unidos da América 1776-1911* (1991), elaborada com base numa investigação realizada em arquivos norte-americanos, e um ensaio sobre as relações luso-americanas no domínio da defesa, dado à estampa em 1987 na revista *Estratégia*, publicação do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais¹.

Oriundo de uma família com velhos pergaminhos liberais, Calvet ingressou no Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) em plena II Guerra Mundial, tendo realizado o seu tirocínio diplomático sob a supervisão de Luís Teixeira de Sampaio, o ultra-exigente secretário-geral do MNE. Uma percepção mais aguda do desfasamento político que, a partir da década de 50, se foi operando entre Portugal e a maioria dos países do mundo ocidental tê-lo-á convencido da inutilidade do esforço que o regime fazia para resistir aos «ventos da mudança», sobretudo em matéria de descolonização. Teve pois de esperar pela Revolução de Abril de 1974 para que a política externa portuguesa rompesse com a mitologia nacionalista e imperial do Estado Novo e sofresse uma reorientação «euro-atlântica» mais em linha com a sua visão do interesse nacional.

Das várias facetas da actividade diplomática, Calvet manifestou sempre uma particular apetência pela negociação. Com uma ponta de vaidade, gostava até de se descrever como um negociador nato, ou seja, alguém cujo temperamento o inclinava para o «compromisso, os arranjos»². Uma das suas definições de política externa era, justamente, a da procura da conjugação dos «interesses nacionais com os interesses dos nossos parceiros internacionais» – uma perspectiva que muito boa gente no Palácio das Necessidades teria dificuldade em subscrever durante a vigência do Estado Novo...

Neste artigo procuraremos, em primeiro lugar, examinar o papel de Calvet de Magalhães nas negociações luso-americanas para a renovação do acordo dos Açores de 1971 e, num segundo momento, avaliar até que ponto os termos desse acordo terão sido os mais vantajosos a que o Governo português poderia aspirar naquelas circunstâncias.

CAETANO E OS EUA: UMA NOVA ABORDAGEM

A abertura diplomática que Caetano tenta fazer aos Estados Unidos pouco depois de assumir o poder, em Setembro de 1968, teve um início auspicioso. Desde logo, a reputação reformista que o precedia granjeou-lhe um capital inicial de boa-vontade entre os meios políticos e diplomáticos norte-americanos. Sobretudo, a chegada à Casa Branca do republicano Richard Nixon, um veterano da Guerra Fria e um político de sólidas credenciais conservadoras e anticomunistas, era um prenúncio animador. Em Abril de 1969, por exemplo, num encontro propiciado pelo funeral do Presidente Eisenhower em Washington, Nixon assegurou ao ainda ministro português dos Negócios Estrangeiros, Franco Nogueira, que as relações entre os dois países iriam mudar (supunha-se que para melhor) e que a sua administração jamais sujeitaria Portugal às provações que John Kennedy lhe infligira na fase inicial do seu mandato³.

Com efeito, entre 1961 e 1963, sensivelmente, as relações luso-americanas terão atingido o seu ponto mais baixo de sempre⁴. A adopção de uma política favorável à autodeterminação e à independência das colónias africanas pela Administração Kennedy, no âmbito da competição com a URSS pela influência no Terceiro Mundo, esteve na base de uma séria desavença entre os governos de Washington e Lisboa. A votação de resoluções hostis a Portugal no Conselho de Segurança da ONU pela delegação americana, a aprovação de um embargo ao fornecimento de equipamento militar susceptível de ser usado nas colónias portuguesas, as suspeitas de que a embaixada americana em Lisboa poderia ter inspirado a tentativa de *putsch* de Botelho Moniz, já para não falar do patrocínio de algumas figuras da Administração Kennedy a líderes nacionalistas africanos, reforçaram os velhos sentimentos antiamericanos de Salazar. Dada a natureza assimétrica da relação com Washington, a margem de manobra do Governo português era curta. O único trunfo ao seu alcance acabava por ser a renegociação do acordo dos Açores, cujo prazo de vigência expirava em finais de 1962.

Como já havia sucedido em outras ocasiões, a evolução política internacional jogou a favor de Salazar. Entre meados de 1961 e finais de 1962, o bloqueio soviético a Berlim e a crise dos mísseis cubanos colocaram em evidência a relevância estratégica da base das Lajes. Os sectores mais «europeístas» da Casa Branca, e várias figuras influentes no *establishment* militar e diplomático norte-americano (como o ex-secretário de Estado Dean Acheson), defenderam o abrandamento da pressão sobre Portugal. Essa é a linha que acaba por prevalecer logo a partir de finais de 1962, e que depois se acentua nos cinco anos da presidência de Lyndon B. Johnson (1963-1968). A administração democrata não desistiu de tentar persuadir Salazar a fazer concessões ao princípio da autodeterminação

e acenou-lhe mesmo com ofertas de auxílio económico para que este preparasse uma retirada gradual de África. Mas esta abordagem, mais centrada no método da «cenoura» do que no do «cacete», traduzia já a preocupação dos decisores norte-americanos em não antagonizarem o regime português. Em 31 de Dezembro de 1962, recorde-se, o MNE notificara Washington de que, em virtude da ausência de um consenso para a renovação do acordo de defesa entre os dois países, as forças americanas poderiam continuar a gozar de facilidades no arquipélago dos Açores, mas apenas a título de facto, isto é, numa base precária. «Nesse sentido», nota o historiador Luís Nuno Rodrigues, «os Açores passaram a funcionar como uma autêntica espada de Dâmocles, pronta a abater-se sobre os responsáveis norte-americanos se estes ultrapassassem o risco do que Salazar julgava aceitável»⁵. Com isso, porém, Lisboa estava também a sacrificar um dos poucos trunfos que tinha ao seu dispor para fazer progredir o relacionamento bilateral noutros domínios.

Ora é precisamente este impasse que Caetano tenta quebrar em Janeiro de 1969, ao dirigir uma mensagem à embaixada americana em Lisboa propondo a reactivação das negociações para a celebração de um novo acordo de defesa⁶. A iniciativa de Caetano partia de uma visão mais sóbria das relações luso-americanas: em lugar de procurar contrapartidas políticas e militares para a concessão de facilidades, Portugal deveria antes concentrar-se na obtenção de compensações materiais que não levantassem grande celeuma junto do Congresso norte-americano, predominantemente hostil à sua política ultramarina (o que à partida excluía a ajuda financeira directa).

Não por acaso, a *démarche* de Caetano parecia também traduzir a atenção com que o Palácio das Necessidades seguia as relações entre os EUA e a vizinha Espanha. Em Setembro de 1968, recorde-se, o Governo de Madrid emitira uma declaração em que anunciava o fim da base americana em Torrejón e apresentava um pedido de auxílio militar no valor de um bilião de dólares para a renovação do acordo de defesa hispano-americano – uma exigência vista como extravagante nos meios políticos e militares norte-americanos.⁷ Esta era pois uma ocasião oportuna para Lisboa recordar a Washington quem eram os seus aliados de confiança na Península Ibérica.

A abordagem mais pragmática de Caetano às relações com os EUA demorou ainda algum tempo a ser compreendida, e aceite, por todos os sectores do regime. As chefiaturas militares, por exemplo, não deixaram

A ABORDAGEM MAIS PRAGMÁTICA DE CAETANO
ÀS RELAÇÕES COM OS EUA DEMOROU
AINDA ALGUM TEMPO A SER COMPREENDIDA,
E ACEITE, POR TODOS OS SECTORES DO REGIME.

de aproveitar a mudança de inquilino na Casa Branca para ver até onde poderia ir a boa vontade da nova administração. Em Julho de 1969, o chefe do Estado-Maior do Exército, general Venâncio Deslandes, encontrou-se com o general Andrew Goodpaster, o supremo comandante da NATO na Europa, a quem apresentou um «cabaz de compras» no valor de 200 milhões de dólares para a modernização das forças portuguesas afectas à NATO⁸. Na imprensa norte-americana especulou-se que isso poderia ser o preço a exi-

gir por Portugal para a celebração de um novo acordo de defesa⁹. Outro factor que terá dificultado um desenvolvimento mais célere dos contactos luso-americanos foi a permanência de Franco Nogueira à frente do Palácio das Necessidades até Outubro de 1969. Para além de ser apontado como a figura de referência dos «ultras» do regime, e manter uma relação de rivalidade surda com Caetano, Nogueira carregava consigo a recordação de vários anos de invectivas dirigidas contra os EUA e a sua alegada política de «apaziguamento» dos países afro-asiáticos saídos da vaga descolonizadora.

KISSINGER E A ÁFRICA BRANCA: APOSTA NO STATUS QUO

Mas o facto de a questão dos Açores ter permanecido em *stand-by* até 1970 explica-se também pela própria revisão a que a política americana para o Sul de África foi submetida em Washington pouco depois da chegada de Nixon à Casa Branca. Durante o ano de

O FACTO DE A QUESTÃO DOS AÇORES TER PERMANECIDO EM *STAND-BY* ATÉ 1970 EXPLICA-SE TAMBÉM PELA PRÓPRIA REVISÃO A QUE A POLÍTICA AMERICANA PARA O SUL DE ÁFRICA FOI SUBMETIDA EM WASHINGTON POUCO DEPOIS DA CHEGADA DE NIXON À CASA BRANCA.

1969, por indicação do novo conselheiro para os assuntos de segurança nacional, Henry Kissinger, uma *task-force* composta por funcionários de vários departamentos procedeu a um exame exaustivo dos interesses e das opções políticas dos EUA na África meridional. Em resposta à directiva de Kissinger (o *National Security Study Memorandum-39*), esse grupo de trabalho preparou um documento provisório compreendendo cinco opções para uma nova abordagem aos problemas da região. Dos vários cenários apresentados – que iam da normalização completa das relações com os «potentados brancos» a uma maior aproximação aos regimes negros, passando pelo «desengajamento» gradual da região – a Casa Branca fixou-se na segunda opção, a posteriormente chamada «opção Tar Baby»¹⁰.

No essencial, ela preconizava, por um lado, um envolvimento mais íntimo com a Rodésia, África do Sul, e também com Portugal, na esperança de que o diálogo com estes países os conduzisse a uma atitude mais razoável nas questões da autodeterminação e das relações raciais; e, por outro lado, sugeria um incremento modesto na ajuda aos estados africanos independentes, na expectativa de que estes se mostrassem mais abertos a contribuir para a redução das tensões regionais. A forma como estas opções políticas eram enquadradas estava longe de ser inocente. Ao considerar que nenhuma estratégia de Washington em relação a África poderia ignorar um certo número de realidades geopolíticas (a nova relevância estratégica da rota do Cabo após o encerramento do canal de Suez em 1967, a penetração naval soviética no Índico, as facilidades de trânsito concedidas por países como Portugal, os investimentos e as ligações económicas à África do Sul, o acesso aos recursos minerais da região, etc.), a *task-force* reunida por Kissinger fazia aparecer como inteiramente razoável a segunda opção do documento. Uma política mais conivente com o *status quo* na região não só ia ao encontro da agenda geopolítica do

influyente conselheiro nacional de segurança (muito mais centrada na gestão da *détente* com Moscovo e na procura de uma saída para o conflito do Vietname), como era do inteiro agrado de alguns apoiantes de Nixon que possuíam fortes ligações aos regimes brancos da África meridional¹¹.

A preferência da Casa Branca por esta orientação ficaria bem patente num documento assinado por Nixon em 17 de Agosto de 1970, o *National Security Study Decision Memorandum-81*, que confirmava algumas das sugestões concretas avançadas pela equipa responsável pela resposta ao NSSM-39. Nesse memorando, Nixon estabelecia uma interpretação bastante mais flexível do embargo militar a Portugal e à África do Sul ao autorizar a venda de equipamento de dupla finalidade (civil e militar) a estes dois países. Em poucos meses, Portugal começou a beneficiar desta boa vontade ao adquirir com relativa facilidade alguns aviões *Boeing*, destacados para o transporte de tropas para África, bem como helicópteros *Bell* e desfolhantes químicos, que terão sido usados em operações de contraguerrilha¹².

A MISSÃO DE CALVET EM WASHINGTON

Será pois nesta atmosfera francamente mais distendida que ao longo de 1970 responsáveis portugueses e norte-americanos começam a tactear o terreno para uma eventual renovação do acordo dos Açores. Em Março, o embaixador português em Washington, Vasco Garin, informa o secretário de Estado, William P. Rogers, que Portugal estava disposto a celebrar um acordo por simples troca de notas, pedindo como contrapartida um montante não especificado de assistência económica. Em Novembro, Rui Patrício, o sucessor de Nogueira nas Necessidades, desloca-se a Washington e chega a um entendimento preliminar com o seu congénere norte-americano: em troca da continuação do uso e da permanência das forças americanas nas Lajes, Portugal seria recompensado com um pequeno pacote de ajuda económica ao abrigo da *Public Law 480* (um programa que financiava a venda de cereais americanos aos países em vias de desenvolvimento), com um empréstimo sem renda de um navio oceanográfico e com o acesso aos créditos do *Export-Import Bank* para projectos de desenvolvimento económico e educativo na metrópole¹³.

A forte componente económica das negociações tornou praticamente inevitável a escolha de José Calvet de Magalhães para a chefia da delegação portuguesa. De resto, a sua relação de confiança com Caetano e os laços estreitos que mantinha com a elite tecnocrática do marcelismo, permitem supor que ele próprio terá também tido alguma influência na adopção da nova abordagem às relações luso-americanas.

Aos 55 anos de idade, Calvet encontrava-se à beira de atingir o topo da carreira diplomática. Desde 1964 que vinha desempenhando as funções de director-geral dos Negócios Económicos, tendo exibido as suas aptidões como negociador nalguns dossiês críticos para a política colonial do regime: primeiro, o acordo comercial com a Rodésia do Sul, negociado em Salisbury em Fevereiro de 1965 (e que se haveria de

revelar determinante para a declaração unilateral de independência proclamada por Ian Smith em Novembro desse ano); depois, em 1967-1968, nas complexas conversações relativas à escolha do consórcio internacional que haveria de levar a cabo a construção da barragem de Cabora-Bassa, em Moçambique. Em matéria de assuntos de defesa, o seu curriculum seria menos impressionante, mas de qualquer forma incluía uma estada de quatro anos (1952-1956) na delegação portuguesa da NATO, o que não era pouco¹⁴.

A intervenção mais saliente de Calvet nas negociações dá-se em Março de 1971, aquando da sua deslocação a Washington. O objectivo da viagem era, fundamentalmente, o de averiguar de que forma se poderiam materializar as contrapartidas prometidas pelos americanos. Nas conversações económicas e técnicas é assessorado por alguns altos funcionários portugueses, entre os quais os engenheiros João Cravinho e Ferreira e Cunha. Lendo os registos portugueses e americanos deparamo-nos com uma discrepância notória no balanço que uns e outros faziam dos resultados das conversações. Pela sua parte, o State Department guardou uma impressão muito positiva dos contactos com a delegação portuguesa. O estilo franco e aberto adoptado por Calvet para expor as dificuldades que o MNE enfrentava junto de outros sectores do Governo (sobretudo os militares), a disponibilidade manifestada para encontrar pontos de consenso e compromisso, tudo isso caiu bem junto de William Rogers e dos diplomatas do Departamento de Estado. Num telegrama enviado para o embaixador americano em Lisboa, o secretário de Estado considerou o encontro com Calvet «o mais franco e útil com os portugueses até à data [...]». A sessão foi extremamente valiosa no sentido em que estabeleceu um tom de entendimento positivo que não existia anteriormente. Calvet concordou em tentar refrear os ânimos em Lisboa, não obstante as dificuldades; nós prometemos ver o que se podia fazer deste lado»¹⁵.

O relato de Calvet para Lisboa apresentava um quadro muito mais pessimista, o que poderia traduzir a sua vontade de baixar as expectativas de alguns sectores do Governo em relação às contrapartidas a negociar em Washington. Em telegrama para Lisboa, classifica as conversações em torno da ajuda técnica e financeira como «extremamente difíceis» e manifesta a sua irritação perante a ignorância dos dossiês patenteada pela delegação americana. Seguidamente, informa o MNE de que as principais áreas de impasse eram a indisponibilidade americana para ir além do limite de cinco milhões de dólares anuais no programa PL-480; o desejo do Departamento da Agricultura em incluir na lista de cereais o óleo de soja – pretensão a que o Governo português se opunha por temer que essa importação pudesse comprometer a política de fomento de oleaginosas em Portugal; e a alegada ausência de fundos americanos para projectos de assistência no domínio educativo¹⁶.

Mais frutuoso parece ter sido um almoço com dois funcionários americanos, David Landau, do Departamento de Estado, e Helmut Sonnenfeld, assistente de Kissinger no Conselho Nacional de Segurança, no decurso do qual Calvet dá a entender que um fra-

casso nas negociações poderia ter como consequência a transformação das Lajes numa base ao serviço exclusivo de operações NATO. Esta ameaça parece ter surtido algum efeito. Nos restantes contactos que mantém no Departamento de Estado, no Export-Import Bank, no Banco Mundial, depara-se já com uma atitude muito solícita da parte dos seus interlocutores (Robert MacNamara, por exemplo, garante-lhe não existirem no Banco Mundial quaisquer «restrições ideológicas» relativamente a Portugal). Tudo somado, Calvet considerava que a deslocação havia sido «útil», nem que fosse para esclarecer a posição portuguesa e «evitar futuros mal-entendidos»¹⁷. Era pois chegada a altura de se passar à fase seguinte: a da pressão política ao mais alto nível.

CALVET DÁ A ENTENDER QUE UM FRACASSO NAS NEGOCIAÇÕES PODERIA TER COMO CONSEQUÊNCIA A TRANSFORMAÇÃO DAS LAJES NUMA BASE AO SERVIÇO EXCLUSIVO DE OPERAÇÕES NATO.

O QUID PRO QUO FINAL

Essa pressão vai ser exercida ao longo das semanas seguintes. Em 30 de Março, Caetano concede uma entrevista à agência noticiosa UPI em que reitera a sua vontade de pôr termo à situação *de facto* que existia em relação à presença americana nas Lajes, sob a pena de a base poder reverter para uso exclusivo das missões NATO. Tratava-se, segundo Caetano, de uma questão de princípio, em que Portugal não estava disposto a transigir¹⁸. Depois, em conversa com o embaixador americano, Ridgway Knight, Patrício informa-o de que o Governo português considerara os resultados da missão de Calvet de tal forma decepcionantes que se reservava o direito de anular o entendimento alcançado na sua visita a Washington uns meses antes. Finalmente, a 13 de Abril, Caetano envia uma missiva pessoal ao Presidente Nixon comunicando-lhe a sua apreensão pela morosidade com que avançavam as negociações dos Açores e o incómodo que isso estaria a causar na «opinião pública portuguesa»¹⁹.

Aparentemente, a Casa Branca foi sensível a estes sinais. Em finais de Abril, Nixon aprova uma recomendação do seu secretário de Estado no sentido de se ampliar o limite de crédito que os EUA poderiam conceder ao abrigo do PL-480, e expressa o desejo de ver as negociações concluídas com êxito o mais rapidamente possível²⁰. Nos meses seguintes verifica-se então um crescente aproximar de posições entre as duas partes, a que também não terá sido alheia a posição favorável aos interesses americanos assumida por Portugal na votação relativa à admissão da República Popular da China na ONU, em Outubro (uma manobra onde é possível detectar a influência de Calvet, um veterano das relações luso-chinesas)²¹.

No essencial, o governo de Lisboa aceitou baixar o montante da ajuda PL-480 nos anos fiscais de 1972-1973 de 50 para 30 milhões de dólares (reembolsáveis em quinze anos a um juro de 4,5 por cento) e retirou a pretensão de obter não um mas dois navios oceanográficos. As concessões americanas foram de vária ordem. O navio colocado à dispo-

sição de Lisboa (o USNS Kellar) era um dos mais modernos da frota oceanográfica americana e foi obtido pelo Departamento de Estado depois de um regateio complicado com a Marinha americana. O Export-Import Bank comprometeu-se a abrir créditos até 400 milhões de dólares para projectos infra-estruturais na metrópole (construção de aeroportos e pontes, melhoramentos portuários, caminhos-de-ferro, centrais eléctricas, modernização agrícola, planeamento urbano, equipamento para escolas e hospitais). Portugal obteve ainda uma dádiva de um milhão de dólares para projectos educativos, a possibilidade de adquirir equipamento não-militar excedentário junto do Pentágono no montante de cinco milhões de dólares (valor de referência que podia ser ultrapassado), e ainda a isenção do contributo anual para o Military Assistance Advisory Group até 1974 (cifrado em 350 mil dólares)²². Não menos importante, o Governo português conseguia que o período de vigência do acordo fosse contado a partir do momento em que comunicara às autoridades americanas a sua disponibilidade para negociá-lo, ou seja, Janeiro de 1969. Sendo a duração destes acordos normalmente de cinco anos, o acordo por troca de notas assinado por Patrício e William Rogers em 9 de Dezembro de 1971, em Bruxelas, no âmbito de uma cimeira da NATO, deveria expirar em 1 de Fevereiro de 1974. Tratava-se, claro está, de uma preocupação que levava em conta o calendário eleitoral americano e os cálculos políticos que norteiam os primeiros mandatos dos presidentes. Havendo boas perspectivas para uma reeleição de Nixon em 1972, os portugueses esperavam que no meio do seu segundo mandato o Presidente se encontrasse numa posição confortável para enfrentar a contestação a um acordo em que os EUA procurariam ser mais generosos para com Portugal²³.

Por fim, o tão desejado *rapprochement* a Washington seria selado com uma cimeira realizada na ilha Terceira, em 12 e 13 de Dezembro, com a presença de Nixon e do Presidente francês, Georges Pompidou, reunidos com o objectivo de resolver a crise monetária que vinha minando as relações transatlânticas de há uns meses a essa parte. As imagens da cimeira, mostrando um Caetano sorridente ladeado pelos chefes de Estado de duas das principais democracias do mundo ocidental, deram ao regime português uma aparência de respeitabilidade que há vários anos lhe vinha sendo negada pela condenação quase universal da sua política colonial.

O ACORDO POSSÍVEL?

De uma forma geral, os historiadores das relações luso-americanas têm sido severos na avaliação que fazem do acordo de 1971. José Freire Antunes classifica-o de «grande logro», ao passo que Witney W. Schneidmann cita, em jeito de aprovação, um diplomata americano envolvido nas negociações, segundo o qual os EUA teriam lucrado tanto com o acordo como «um indivíduo que tendo doado uma mala de roupa velha para efeitos de caridade ainda conseguia obter uma bonificação fiscal de 10 por cento em relação ao preço original das roupas...»²⁴ Alguns dos factos apontados por estes autores parecem irrefutáveis: os créditos do Export-Import Bank nunca foram aproveitados porque o

Governo português encontrou quem lhe emprestasse dinheiro na Europa a taxas de juro mais atraentes; o material não-militar excedentário do Pentágono foi considerado obsoleto pelos responsáveis militares portugueses. Em termos objectivos, portanto, os ganhos nacionais foram modestos, podendo resumir-se à dádiva de um milhão de dólares para projectos educativos, ao navio oceanográfico para a Marinha portuguesa e à aquisição de cereais por dois anos aos preços que os EUA os vendiam a países do Terceiro Mundo²⁵.

Do ponto de vista político, os resultados do acordo foram igualmente decepcionantes. Longe de se ter tornado o emblema da normalização das relações luso-americanas, o acordo de 1971 tornou-se, isso sim, um dos alvos da contestação à política externa de Nixon, quer da parte dos activistas favoráveis aos movimentos de libertação das colónias portuguesas, quer da parte dos senadores e congressistas apostados em recuperar as prerrogativas do Congresso em matérias relativas à segurança nacional e aos compromissos externos dos Estados

LONGE DE SE TER TORNADO
O EMBLEMA DA NORMALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES
LUSO-AMERICANAS, O ACORDO DE 1971
TORNOU-SE UM DOS ALVOS DA CONTESTAÇÃO
À POLÍTICA EXTERNA DE NIXON.

Unidos. Este último aspecto merece ser sublinhado. Desde o final da presidência Johnson que um grupo de influentes senadores (William Fullbright, Stuart Symington, Clifford Case, Frank Church, entre outros) vinha sujeitando a acção diplomática do executivo a um escrutínio cerrado em audições, comissões de inquérito, etc. A sensação de que a estratégia de «contenção» do comunismo tinha conduzido os EUA a impasses geopolíticos, a acordos financeiramente ruinosos, ou a situações moralmente ambíguas, instalara-se na opinião pública americana. Como observava o senador Fullbright em 1969, «o mundo inteiro descobriu que a maneira de obter dinheiro dos Estados Unidos consiste em empolar a ameaça comunista... essa é a maneira mais fácil de ordenhar a vaca americana»²⁶.

Em relação a Portugal, a desconfiança do Congresso materializou-se em várias ocasiões. As mais espectaculares foram a Resolução Case, aprovada em Dezembro de 1971, poucos dias depois do acordo rubricado em Bruxelas, estabelecendo a obrigatoriedade da fiscalização pelo Senado de todos os acordos bilaterais celebrados pela Administração (e não apenas dos que eram submetidos ao Congresso sob a forma de tratados), e a emenda dos senadores John Tunney e Andrew Young ao *Foreign Assistant Act*, em Outubro de 1973, proibindo a concessão de qualquer assistência militar e económica que de alguma forma pudesse dar alento à política colonial portuguesa²⁷.

A margem cada vez mais estreita de que a Casa Branca dispunha para ir ao encontro das expectativas portuguesas ficaria bem patente em finais de 1973, no contexto da Guerra do Yom Kippur. Em troca da autorização para o reabastecimento dos aviões que levavam o auxílio americano a Israel, Portugal formulou vários pedidos a Washington, incluindo o fornecimento de mísseis terra-ar *Red Eye*, equipamento que as chefias militares consi-

deravam imprescindível para enfrentar uma eventual capacidade aérea do PAIGC na Guiné. Os responsáveis americanos rejeitaram esta tentativa de pressão e confrontam o governo de Caetano com uma resposta que os historiadores gostam de chamar «ultimato» e diplomatas como Calvet de Magalhães preferem classificar de «apelo urgente». Seja como for, a resposta portuguesa traduziu-se numa cedência incondicional ao pedido americano. Dessa cedência (e note-se que Portugal foi o único aliado europeu a responder favoravelmente a Washington naquela circunstância), o regime escassos benefícios colheu. É certo que através de métodos menos ortodoxos Kissinger conseguiu colocar à disposição de Lisboa os tão desejados mísseis *Red Eye* (embora o MNE só tenha tomado conhecimento disso em cima do 25 de Abril), mas a factura económica paga por Portugal em consequência do embargo que os países árabes produtores de petróleo lhe decretaram constituiu mais uma dor de cabeça a somar às muitas que atormentavam o regime de Caetano em finais de 1973²⁸.

Em muitos aspectos, este último episódio pôs a nu as limitações da abordagem de Caetano às relações luso-americanas. Ao optar pela fórmula «facilidades vs contrapartidas materiais», o seu governo tentou fazer do acordo dos Açores a alavanca para uma nova era no relacionamento com Washington, menos condicionado pelas divergências irreconciliáveis que ambos mantinham em torno do problema colonial português. A documentação de arquivo mostra como a condução das negociações por parte de Calvet de Magalhães, em particular a sua missão a Washington, foi um elemento importante no reatar de um diálogo menos crispado entre as duas capitais. No entanto, o acentuar da crise colonial portuguesa, em particular a situação na Guiné-Bissau entre 1972-1973, juntamente com a fragilização da «presidência imperial» de Nixon às mãos do Congresso, veio demonstrar como eram afinal irrealistas as expectativas de Caetano. A iminência de um colapso na Guiné tornou-o altamente vulnerável às pressões e exigências dos militares, o que explica a mal sucedida tentativa de regatear a autorização para o uso das Lajes no auge da crise do Yom Kippur.

Assim sendo, apenas depois do derrube do Estado Novo, e do desmantelamento do império colonial português, é que as relações luso-americanas puderam evoluir num ambiente mais promissor. Em abono de Calvet de Magalhães poderíamos sublinhar duas coisas: em primeiro lugar, que a fórmula em que assentaram os acordos de defesa luso-americanos até 1994 foi originalmente introduzida nas negociações em que desempenhou um papel preponderante entre 1970 e 1971; em segundo lugar, que o seu desempenho deverá ter deixado boas recordações no Palácio das Necessidades, pois em 1983, numa altura em que se encontrava já retirado do serviço activo, o governo de então (coligação PS/PSD) entendeu confiar-lhe a condução das negociações para a renovação do acordo das Lajes, concluídas no ano seguinte²⁹. **RI**

* Agradeço as observações feitas por Carlos Gaspar e Luís Nuno Rodrigues ao rascunho deste artigo. Como é da praxe dizer-se, todos os erros e falhas que ele possa conter são da minha inteira responsabilidade.

1 MAGALHÃES, José Calvet de – «Portugal e os Estados Unidos – relações no domínio da defesa». In *Estratégia*. Lisboa, 3, Primavera de 1987, pp. 13-52. Ver também a sua entrada «Estados Unidos da América, Relações com os». In BARRETO, António e MÓNICA, Maria Filomena [coord.] – *Dicionário de História de Portugal. Suplemento A/E*. Porto: Figueirinhas, 1999, pp. 665-675.

2 VASCONCELOS, Álvaro de – *Conversas com José Calvet de Magalhães. Europeístas e Isolacionistas na Política Externa Portuguesa*. Lisboa: Bizâncio, 2005, p. 68.

3 NOGUEIRA, Franco – *Diálogos Interditos. A Política Externa Portuguesa e a Guerra da África*. Braga: Intervenção, 1979, 2.º vol., pp. 249-252.

4 Sobre este período, cf. ANTUNES, José Freire – *Kennedy e Salazar. O Leão e a Raposa*. Lisboa: Difusão Cultural, 1991, 9.ª ed. e, mais recentemente, RODRIGUES, Luís Nuno – *Salazar-Kennedy. A Crise de Uma Aliança*. Lisboa: Editorial Notícias, 2002.

5 RODRIGUES, Luís Nuno – «As negociações que nunca acabaram. A renovação do acordo das Lajes em 1962». In *Penélope*. Lisboa, 22, 2000, p. 67.

6 Arquivo Histórico-Diplomático do MNE. PEA. Embaixada de Portugal em Washington. M 606. Nota verbal de 6 de Janeiro de 1969 entregue ao encarregado de Negócios dos EUA em Lisboa.

7 Cf. LIEDTKE N., Boris – «Spain and the USA, 1945-1975». In BALFOUR, Sebastian and PRESTON, Paul [ed.] – *Spain and the Great Powers*. Londres: Routledge, 1999, p. 241.

8 Cf. cronologia das negociações para o acordo de defesa em National Archives Records Administration. DEF, PORT-US 1970-73, Caixa 1789.

9 Cf. ANTUNES, José Freire – *Nixon e Caetano. Promessas e Abandono*. Lisboa: Difusão Cultural, 1992, pp. 111-113.

10 Trata-se de uma expressão [baseada num conto popular americano] cunhada pelos funcionários hostis à política nixoniana de contemporização com a Rodésia e os poderes brancos da África Austral. Cf. o livro de um desses «dissidentes»: LAKE, Anthony – *The Tar Baby Option. American Policy toward Southern Rhodesia*. Nova York: Columbia University Press, 1975. O uso alegórico de «Tar Baby» é também analisado em ANTUNES, José Freire – *ob. cit.*, p.

11 O conteúdo da resposta ao NSSM-39 foi pela primeira vez revelado em EL-KHAWAS, Mohamed e COHEN, Barry – *The Kissinger Study of Southern Africa*. Westport, Connecticut: Lawrence Hill & Company, 1976. Cf. também as apreciações feitas por SCHNEIDMAN, Whitney W. – *Engaging Africa: Washington and the Fall of Portugal's Colonial Empire*. Lanham, Maryland: University Press of America, 2004, pp. 114-118, THEMIDO, João Hall – *Dez Anos em Washington, 1971-1981*. Lisboa: Dom Quixote, 1995, pp. 77-85, e ANTUNES, José Freire – *ob. cit.*, pp. 121-127.

12 SCHNEIDMAN – *ob. cit.*, p. 122 e ANTUNES, José Freire – *ob. cit.*, pp. 129-131.

13 Cf. nota 8.

14 Cf. CASTANHEIRA, José Pedro – «O Senhor Embaixador». In *Expresso*, 29 de Março de 2003. Cf. também o apontamento biográfico de BRANDÃO, Fernando de Castro – «Embaixador Calvet de Magalhães: um perfil». In VASCONCELOS, Álvaro – *José Calvet de Magalhães...*, pp. 95-112.

15 NARA. DEF, PORT-US 1970-73, Caixa 1789. Telegrama de William Rogers para Embaixada em Lisboa, 23 de Março de 1971. Cf. ainda, no mesmo processo, o Memorando do Departamento de Estado para Henry Kissinger sobre o andamento das conversações, de 30 de Março de 1971.

16 AHDMNE, PEA – 695. Telegrama 164 da Missão Permanente de Portugal junto da ONU para Lisboa, de 26 de Março de 1971.

17 *Ibidem*.

18 Cf. ANTUNES, José Freire – *ob. cit.*, p. 156.

19 Carta de Marcelo Caetano a Richard Nixon de 13 de Abril de 1971 em NARA. DEF, PORT-US 1970-73, Caixa 1789.

20 Cf. Memorando de Henry Kissinger para o secretário de Estado William Rogers, de 26 de Abril de 1971. NARA. DEF, PORT-US 1970-73, Caixa 1789.

21 Cf. MAGALHÃES, José Calvet de – «Portugal e os Estados Unidos...», p. 37.

22 Cf. os documentos que compõem o acordo em NARA. DEF, PORT-US 1970-73, Caixa 1789. O resumo do acordo encontra-se em vários autores, nomeadamente, MAGALHÃES, José Calvet de – «Portugal e os Estados Unidos...», e ANTUNES, José Freire – *ob. cit.*

23 Cf. MAGALHÃES, José Calvet de – «Portugal e os Estados Unidos...», p. 37.

24 SCHNEIDMAN, Whitney W. – *ob. cit.*, p. 124.

25 Cf. ANTUNES, José Freire – *ob. cit.*, pp. 226-228.

26 AHDMNE. PEA – 695. *Hearings before the Subcommittee on US Security Agreements and Commitments Abroad of the United States Senate. Ninety First Congress, Second Session*, 14 de Abril de 1969, p. 2407.

27 Cf. ANTUNES, José Freire – *ob. cit.*, em especial pp. 207-227 e pp. 266-269, e THEMIDO, João Hall – *ob. cit.*, pp. 99-100.

28 A mais completa análise da interacção entre Lisboa e Washington durante a crise do Yom Kippur pertence a ANTUNES, José Freire – *Portugal na Guerra do Petróleo. Os Açores e as Vitórias de Israel, 1973*. Lisboa: Edeline, 2000. Para o ponto de vista dos actores diplomáticos, cf. MAGALHÃES, José Calvet de – «Portugal e os Estados Unidos...» e THEMIDO, João Hall – *ob. cit.*, pp. 111-147. Sobre as consequências políticas e económicas do embargo petrolífero em Portugal, cf. MAXWELL, Kenneth – *A Construção da Democracia em Portugal*. Lisboa: Presença, 1999 e VEIGA, Ivo – «O choque petrolífero de 1973». In *História*, 18 de Outubro de 1999, pp. 50-57.

29 Sobre o acordo de 1983-1984, consulte, para além de MAGALHÃES, José Calvet de – «Portugal e os Estados Unidos», os artigos de PEREIRA, Bernardo Futscher – «Continuidade e Mudança. As relações entre Portugal e os Estados Unidos». In *Política Internacional*. Lisboa, 2, Junho de 1990, pp. 3-19 e BRITO, Nuno Filipe – «Para a Acta: o Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América». In *Política Internacional*, Lisboa, 11, Primavera-Verão de 1995.