

# MISSÃO IMPOSSÍVEL: O PLANO ANDERSON E A QUESTÃO COLONIAL PORTUGUESA EM 1965

*Luís Nuno Rodrigues*

## **INTRODUÇÃO**

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

Este artigo procura integrar a iniciativa norte-americana nos vários contextos em que ela se insere e assim fazer alguma luz sobre o posicionamento norte-americano em relação ao colonialismo português em meados da década de 1960. Começa, assim, por recordar os factos mais salientes do relacionamento luso-americano durante a administração Kennedy, entre 1961 e 1963, para depois explicar a política africana seguida pela administração Johnson, entre 1964 e 1968, e descrever o enquadramento internacional da política portuguesa em meados da década de 1960. Depois, o texto debruça-se sobre as relações luso-americanas durante o período em que Lyndon Johnson exerceu a presidência norte-americana procurando, num primeiro momento, fornecer uma visão de conjunto do relacionamento entre Portugal e os Estados Unidos, para depois se deter mais pormenorizadamente no Plano Anderson e na sua apresentação aos responsáveis políticos portugueses, bem como na resposta dada pelo governo português. Por fim, em jeito de epílogo, procede-se a uma análise geral das relações luso-americanas nos últimos anos da administração Johnson.

## **1. ANTECEDENTES: A ADMINISTRAÇÃO KENNEDY**

Portugal e os Estados Unidos conheceram o período mais difícil do seu relacionamento bilateral no início da década de 1960, sobretudo a partir do momento em que John Fitzgerald Kennedy assumiu a presidência norte-americana. Nesta altura, a administração norte-americana assumiu uma política de apoio à autodeterminação e independência dos territórios coloniais, o que implicou um choque com o governo de Oliveira Salazar que enfrentava, precisamente nesta altura, as primeiras revoltas armadas contra a presença colonial portuguesa em Angola. Esta nova

política americana materializou-se, logo a 15 de Março de 1961, com a votação favorável dos Estados Unidos numa resolução do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas sobre a situação em Angola. Desde esta altura, os norte-americanos passaram a votar favoravelmente as resoluções mais críticas para com a política colonial portuguesa. Depois, o governo português teve também conhecimento dos estreitos contactos mantidos entre a administração Kennedy e os movimentos nacionalistas angolanos – em especial a UPA de Holden Roberto. Para além disso, Washington comunicou a Lisboa, em Agosto de 1961, a adopção de uma nova política de venda de armas, recusando, a partir de então, a venda de equipamento militar que Portugal pudesse vir a utilizar fora da área geográfica do Tratado do Atlântico Norte. Finalmente, uma outra questão que se reflectiu directamente na evolução das relações luso-americanas, ainda em 1961, foi a ocupação militar de Goa, Damão e Diu pela União Indiana. Este episódio foi interpretado pelo governo português como resultante, em grande parte, da falta de firmeza por parte dos responsáveis políticos norte-americanos que, no entender, por exemplo, de Franco Nogueira, poderiam facilmente ter evitado o sucedido<sup>1</sup>.

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

Ao longo de 1962 tinham decorrido negociações para a renovação do acordo das Lajes, tendo o governo português feito sempre depender a referida renovação de uma mudança significativa da política norte-americana em relação a Portugal. Essa mudança foi visível em vários aspectos mas, no final do ano, quando o acordo assinado em 1957 expirou, o governo português decidiu não proceder à sua renovação, embora tivesse autorizado as forças norte-americanas a permanecer nas Lajes enquanto as negociações não fossem oficialmente dadas como encerradas. Na verdade, nunca o viriam a ser nos anos seguintes, pelo que a presença norte-americana nos Açores em tempo de paz deixou de estar regulamentada por qualquer acordo e passou a depender exclusivamente da vontade política do governo português. O Estado Novo pretendia, sobretudo, utilizar a base das Lajes e a sua importância para os Estados Unidos com o intuito de moderar o posicionamento deste país em relação à política colonial portuguesa e às guerras que entretanto eclodiriam nos restantes territórios portugueses<sup>2</sup>.

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

Na fase final da presidência Kennedy, em Agosto de 1963, deslocara-se a Lisboa o Subsecretário de Estado da administração norte-americana, George Ball, com o objectivo de chegar a um

entendimento com Portugal acerca do problema colonial português. O «Plano Ball», espécie de antecessor do «Plano Anderson», propunha a adopção de um programa que permitisse o exercício da autodeterminação nos territórios africanos portugueses num prazo de dez anos<sup>3</sup>. Após conversas preliminares com o governo português, Ball declarou a Oliveira Salazar que compreendia a sua relutância em avançar com prazos e mostrou-se disposto a negociar uma declaração do governo português aceitando que «o seu objectivo último, no que se refere aos territórios ultramarinos, seria a sua autodeterminação». Ball sugeriu também que Portugal apresentasse «um plano em termos muito gerais, mas em que se mencionassem as diversas fases pelas quais previa que se devesse passar até atingir esse objectivo final e a longo prazo», sendo que «nenhumas datas ou períodos de tempo deveriam ser estabelecidos». Caso este programa viesse a ser traçado, os Estados Unidos poderiam manifestar o seu apoio pois a posição portuguesa seria assim «perfeitamente compatível com os princípios constitucionais americanos a que o seu Governo tem de obedecer»<sup>4</sup>.

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

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

## **2. A POLÍTICA AFRICANA DE LYNDON JOHNSON**

De qualquer modo, a política de confronto e quase ruptura com Portugal encontrava-se muito atenuada quando o Presidente John Kennedy foi assassinado. Embora os pontos de fricção e os ressentimentos não tivessem desaparecido por completo, como se verá mais à frente, o clima das relações luso-americanas encontrava-se, em meados da década de 1960, bastante mais desanuviado do que no seu início. Durante a administração de Lyndon Johnson vão diminuir ainda mais os focos de tensão e, sobretudo, as constantes pressões do governo norte-americano sobre as autoridades portuguesas em relação à sua política ultramarina. Pode mesmo dizer-se que, no final da administração Johnson, o silêncio sobre as questões ultramarinas se tinha tornado uma autêntica regra de ouro.

Quais as razões que justificam o acentuar desta política norte-americana que, como se referiu, já se vinha fazendo sentir desde 1962? Para além dos factores que já se faziam sentir desde os tempos de Kennedy – nomeadamente o peso da base das Lajes nas considerações estratégicas das

autoridades militares norte-americanas –, há que juntar dois outros que emergem durante a presidência de Lyndon Johnson: as suas preocupações com a política interna, nomeadamente com a construção da prometida *Great Society* e, sobretudo, a crescente obsessão com o Vietname<sup>7</sup>. Esta última questão não pode deixar de ser enfatizada. Os historiadores norte-americanos que mais a fundo se debruçaram sobre a política africana da administração Johnson salientaram o modo como ela foi fortemente condicionada pela Guerra do Vietname que, inclusivamente, pôs em causa qualquer possibilidade que ainda existisse de convencer Portugal a aceitar um compromisso em África. A Guerra do Vietname terá «subjugado» todas as questões africanas durante a administração de Lyndon Johnson, incluindo as guerras coloniais portuguesas<sup>8</sup>.

Por outro lado, o governo português também soube explorar habilmente o desenvolvimento da conjuntura de guerra no Vietname, assumindo de imediato uma posição oficial de apoio à luta travada pelas tropas norte-americanas. A embaixada americana em Lisboa relatou, em Agosto de 1964, que «praticamente toda a imprensa portuguesa concedeu tratamento proeminente e de primeira página às notícias desta semana sobre a retaliação militar das forças dos Estados Unidos contra o Vietname do Norte». A embaixada também constatou que a reacção do governo português «iria provavelmente ser favorável» e que «a nossa acção decidida no caso do Vietname do Norte irá provavelmente parecer aos observadores portugueses uma aceitação tardia do seu ponto de vista»<sup>9</sup>. Alguns meses mais tarde, em conversa com o embaixador norte-americano em Lisboa, George Anderson, Franco Nogueira teve a oportunidade de expressar toda a sua «compreensão e aprovação» da atitude americana no Sudeste asiático. No relato da conversa que fez para Washington, Anderson constatou que, apesar de Nogueira não ter estabelecido um paralelo directo entre as situações do Vietname e da África portuguesa, «tendo em conta o que ele disse, existem poucas dúvidas de que era isso que tinha em mente»<sup>10</sup>.

### **3. O ENQUADRAMENTO INTERNACIONAL DA POLÍTICA PORTUGUESA**

O governo de Oliveira Salazar beneficiou também de uma significativa melhoria da sua situação internacional durante os anos da administração Johnson. É certo que, mesmo durante os tempos mais difíceis do relacionamento luso-americano, em 1961, Portugal nunca foi um país isolado no panorama internacional, continuando a contar com o apoio político e diplomático, com a ajuda financeira e com o equipamento militar proveniente de países como a Inglaterra, a França e a República Federal Alemã. Sabe-se hoje ter pouco fundamento o autoproclamado «isolamento» internacional do governo português<sup>11</sup>.

A partir de 1964, porém, instalou-se um «consenso» entre a comunidade diplomática radicada em Lisboa de que a posição internacional de Portugal tinha «melhorado significativamente» nos últimos tempos. Um relatório escrito em Julho de 1964, por Frank Devine, primeiro secretário da embaixada norte-americana em Lisboa, dá-nos conta precisamente desta situação. Devine explicava a melhoria da posição de Portugal pela «infusão de uma nova energia na diplomacia deste país». Em 1961 e 1962, quando Portugal e os Estados Unidos se encontravam a renegociar a presença americana na base das Lajes, era frequente dizer-se que «o controlo de Portugal sobre os direitos de utilização dos Açores era a única carta de trunfo» possuída por Lisboa. Agora, de acordo com Devine, a «mão» dos portugueses era «incomparavelmente mais forte». Procurando justificar esta asserção, o diplomata americano destacou, entre outros pontos, a vitalidade das

relações luso-germânicas, com especial destaque para o estabelecimento da base militar da República Federal Alemã em Beja. Devine recordou que, durante um período considerável, as negociações entre Portugal e a RFA foram conduzidas em segredo, mas que o acordo entre os dois países relativo à construção de uma base alemã em Beja tinha sido finalmente tornado público «com o maior impacto possível» pelo ministro da Defesa, Gomes de Araújo, a 14 de Outubro de 1963. Alguns meses depois, após uma visita de Gomes de Araújo à Alemanha, o governo português emitiu um comunicado que, com «grande detalhe, dramatizou a dimensão da cooperação bilateral entre os dois países, e publicou aspectos previamente desconhecidos do acordo militar RFA-Portugal»<sup>12</sup>.

Igualmente importante, para Devine, era o desenvolvimento das relações bilaterais entre Portugal e a França. O diplomata americano destacava o estabelecimento de uma base francesa na Ilha das Flores, nos Açores, para rastreio de mísseis balísticos, anunciada publicamente por Franco Nogueira, numa conferência de imprensa já em 1964. Considerava Devine que este «surpreendente anúncio apanhou a audiência desprevenida, produziu o máximo impacto e reforçou dramaticamente a imagem pública de um Portugal que se aproximava cada vez mais de aliados importantes». Finalmente, procurando explicar a melhoria da situação internacional de Portugal, Devine salientava ainda outros dois pontos. Em primeiro lugar, a hipótese veiculada informalmente pelo governo português de estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China. Segundo Devine, o governo português apercebera-se que o possível estabelecimento de relações diplomáticas entre Portugal e a China constituía um ponto particularmente sensível para o mundo ocidental em geral e para os Estados Unidos em particular e, por conseguinte, agitava periodicamente essa possibilidade. Em segundo lugar, o lançamento de convites regulares para viagens às colónias portuguesas em África. Devine destacava o facto de o governo português utilizar agora, como parte da sua ofensiva diplomática, os convites para visitas a Angola e Moçambique dirigidos a grupos de estrangeiros, a jornalistas, ao Secretário-Geral das Nações Unidas e praticamente a todos os embaixadores residentes em Lisboa<sup>13</sup>.

De acordo com Frank Devine, «estas e outras acções» faziam parte de uma «ofensiva diplomática» levada a cabo pelo governo português durante o último ano. «Levando em linha de conta a posição desfavorável e relativamente isolada da qual partiram», os portugueses, «através de uma combinação dos seus próprios esforços e do curso dos acontecimentos mundiais», tinham obtido um sucesso razoável. À luz do exposto, conclui Devine, «parece de alguma maneira improdutivo e até fútil procurar, nesta altura, persuadir os portugueses de que o tempo corre contra eles e de que devem iniciar uma política de negociações e concessões a fim de salvar a sua presença em África». Este tipo de conselho «simplesmente não coincide com a sua própria análise da situação». Assim, «parece haver pouco a ganhar e algo a perder em pressionar muito insistentemente com uma linha de análise e de conselho em que os portugueses não estão presentemente preparados para acreditar ou aceitar»<sup>14</sup>.

#### **4. AS RELAÇÕES LUSO-AMERICANAS DURANTE A ADMINISTRAÇÃO JOHNSON**

Foi neste renovado contexto internacional que se desenrolaram as relações luso-americanas nos primeiros anos da presidência de Lyndon Johnson. Em Junho de 1965, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Franco Nogueira, deslocou-se a Washington e manteve demoradas conversações

com o Secretário de Estado, Dean Rusk, com o Subsecretário de Estado, George Ball, e com o secretário-adjunto para os assuntos europeus, John Leddy. Desta conversa ressaltaram os principais pontos em aberto na relação entre os dois países.

Nogueira apresentou aos responsáveis norte-americanos um conjunto de queixas sobre pontos específicos da «política de hostilidade» dos Estados Unidos em relação a Portugal e aos seus territórios coloniais. A questão que nesta altura mais parecia preocupar o governo português era a posição da administração Johnson em relação à venda de armamento a Portugal. Desde logo, o governo português queixava-se da atitude dos Estados Unidos a propósito da venda a Portugal de um conjunto de aviões F-86. Portugal tinha procurado adquirir esses aviões à República Federal da Alemanha, chegando inclusivamente a acordo com o governo germânico. No entanto, estes aviões tinham sido previamente adquiridos pela RFA ao Canadá e, por esse motivo, o governo canadiano teria de manifestar a sua concordância em relação à revenda do equipamento. Ora, o Canadá tinha «vetado» a venda e o governo português soubera, por intermédio do Primeiro-Ministro da Rodésia do Sul, Roy Welensky, que tinham sido os Estados Unidos a solicitar ao governo canadiano que vetasse a referida venda. Nogueira considerava esta situação como «um problema muito sério», tanto mais que, na altura das negociações com a RFA, o embaixador americano em Lisboa tinha garantido ao governo português que os Estados Unidos não se opunham à transacção<sup>15</sup>.

Situação semelhante tinha ocorrido a propósito da tentativa portuguesa de comprar morteiros de 60 mm. Portugal tinha procurado adquirir os referidos morteiros junto de uma companhia americana mas o governo americano exigira uma garantia por parte do governo português de que o referido armamento não seria utilizado «fora da área de defesa da NATO». Nogueira disse aos governantes americanos que Portugal «não estava preparado para dar tal garantia» e, conseqüentemente, o governo português procurara obter os referidos morteiros em Itália. Quando o acordo estava prestes a ser selado, «os italianos informaram-nos que não podiam vender os morteiros a Portugal porque os Estados Unidos tinham vetado a compra». Na conversa com Rusk e Ball, Nogueira disse que Portugal tinha já conseguido adquirir os morteiros noutra país mas que, todavia, a «interferência» dos Estados Unidos continuava a ser motivo de desagrado em Lisboa<sup>16</sup>.

Por outro lado, Lisboa continuava preocupada com as relações entre as autoridades americanas e os movimentos nacionalistas em Angola. Nogueira citou uma conversa entre o Arquiduque Otto de Habsburgo, e o embaixador americano em Leopoldville, na qual o embaixador teria expressado a opinião de que o governo americano devia «retomar» o fornecimento de auxílio a Holden Roberto, líder da UPA. Teria sido o próprio Arquiduque a relatar a conversa a Nogueira, dizendo que o embaixador Godley tinha inclusivamente enviado um telegrama ao Departamento de Estado expressando o seu ponto de vista. Para o governo português a palavra «retomar» tinha um significado muito especial, uma vez que comprovava que esse auxílio teria existido anteriormente. Além do mais, Nogueira referiu que na «imprensa Ocidental» surgiam muito frequentemente artigos em que Holden Roberto era descrito como o líder angolano «apoiado pelos Americanos» ou «auxiliado pelos Americanos». O governo português chamava a atenção para o facto de «nenhum destes artigos ter sido alguma vez negado pelos Estados Unidos», o que constituía uma situação «desagradável» para Portugal. Dean Rusk respondeu não se recordar de alguma vez ter sido interrogado sobre este assunto nas suas conferências de imprensa<sup>17</sup>.

Nogueira acrescentou depois que, «em oposição a esta lista parcial de queixas», existiam três questões pendentes sobre as quais os Estados Unidos tinham solicitado a colaboração de Portugal: a instalação de uma estação de detecção «Gemini» nas ilhas de Cabo Verde; o estabelecimento de um conjunto Loran-C (*long-range navigational aids*) nos Açores, Madeira e Portugal continental; a renovação do Acordo das Lajes. Ora, de acordo com Nogueira, estes pedidos norte-americanos tinham de ser entendidos à luz da «atitude dos Estados Unidos em relação a Portugal» que revelava não apenas «falta de apoio ou de aprovação» mas, mais do que isso, «parecia querer assegurar-se de que a política portuguesa em África irá fracassar». Na opinião de Franco Nogueira, tinha chegado a altura para uma «clarificação» da política norte-americana em relação a Portugal, uma vez que era «difícil reconciliar os pedidos dos americanos com a sua política em relação à África portuguesa»<sup>18</sup>.

Algumas semanas depois, o Departamento de Estado enviou instruções para Lisboa, procurando responder às principais alegações levantadas por Nogueira. No que dizia respeito às questões do armamento, o Departamento de Estado negava, uma vez mais, as acusações de Nogueira: os Estados Unidos não tinham tido qualquer interferência no episódio dos F-86 de origem canadiana; a embaixada americana em Roma nunca tinha tido qualquer conversação com o governo italiano acerca do pedido português para compra de morteiros de 60 mm. Quanto aos contactos com os nacionalistas angolanos, o telegrama do Departamento de Estado afirmava que os Estados Unidos, embora continuassem a defender a aplicação do princípio da autodeterminação aos territórios portugueses, não tinham prestado qualquer «auxílio material» ou «reconhecido oficialmente» nenhum dos movimentos nacionalistas na África portuguesa<sup>19</sup>. Por conseguinte, o embaixador Anderson devia tornar claro junto do governo português que a administração Johnson não seguia uma «política de hostilidade» para com Portugal e que esperava respostas favoráveis aos pedidos entretanto apresentados. Os Estados Unidos esperavam que o governo português, após reflectir sobre as respostas dadas pelos americanos, pudesse tomar em consideração os pedidos efectuados para instalação dos transmissores Loran-C e para a extensão do Acordo dos Açores que expirara em Dezembro de 1962.

## **5. O PLANO ANDERSON**

Como se viu, no relacionamento luso-americano, a questão africana continuava a ser o principal ponto de divergência. Apesar das recusas anteriores, os Estados Unidos continuavam apostados em promover, junto do governo português, um plano para a descolonização programada e controlada dos territórios ultramarinos portugueses. Assim, existiu, durante a presidência de Johnson, uma última tentativa de alterar o estado de coisas na África portuguesa. Tratou-se do chamado «Plano Anderson», através do qual o embaixador norte-americano George Anderson propôs que Portugal aceitasse a autodeterminação das suas colónias num prazo limitado de dez anos, recebendo em troca garantias americanas de que a actividade nacionalista em África cessaria de imediato, além de um conjunto de incentivos económicos. Anderson achava que os portugueses poderiam ser persuadidos a aceitar o plano desde que os Estados Unidos e outros parceiros da NATO pudessem garantir que os países africanos vizinhos das colónias portuguesas deixariam de apoiar os movimentos nacionalistas e de autorizar a sua organização a partir dos seus territórios<sup>20</sup>.

O Departamento de Estado analisou detalhadamente o Plano Anderson tendo feito algumas modificações à sua versão inicial: o prazo para a autodeterminação seria reduzido para oito anos; os Estados Unidos e os países da NATO não dariam «garantias políticas», comprometendo-se apenas a «encorajar» os países africanos a aceitarem e a cumprirem o plano e a condenar publicamente qualquer violação dos termos do acordo<sup>21</sup>.

Parece, no entanto, que ninguém já acreditava no sucesso desta iniciativa, a começar pelo próprio Anderson. O embaixador tinha proferido, de facto, declarações de certo modo contraditórias com aquilo que veio a propor no seu plano, após ter visitado os territórios portugueses em África, nos meses de Fevereiro e Março de 1964. George Anderson havia constatado para Washington que «a alternativa a uma continuação da presença portuguesa em Angola e Moçambique num futuro imediato» era «o retorno ao tribalismo e o desenvolvimento de um caos interno». Anderson confessava-se agora «muito menos céptico acerca da capacidade de Portugal em fazer o multi-racialismo funcionar e em continuar a desempenhar um papel na África portuguesa». O embaixador não tinha dúvidas de que Portugal estava «sinceramente a tentar implementar o seu próprio conceito [de autodeterminação]» e de que «dentro dos limitados recursos financeiros e humanos e dentro das restrições auto-impostas, provenientes do sistema de governo salazarista, os portugueses estão a tentar promover o melhoramento social e económico dos povos de Angola e de Moçambique». Deste modo, o embaixador expressava fortes críticas à política seguida nos últimos anos pelos Estados Unidos em relação a Portugal, particularmente no que respeita à venda de equipamento militar. Anderson recordava que, apesar de uma maioria dos países das Nações Unidas se negar a vender armas a Portugal, não havia idêntica preocupação no que respeita à venda de armas aos nacionalistas. O embaixador americano também questionou a legitimidade da UPA, considerando que Holden Roberto «não tinha uma base legítima para falar pelo povo de Angola» e acusando-o de ser simplesmente «o líder tribal do povo Bacongo». As suas forças dispunham de «armas, muitas fabricadas por comunistas e fornecidas por outros Africanos e, possivelmente de forma directa, por certos estados comunistas, incluindo a União Soviética, a Checoslováquia, a China vermelha e a Jugoslávia»<sup>22</sup>.

Também o Departamento de Estado tinha sérias dúvidas sobre o eventual sucesso do «Plano Anderson». A 19 de Junho de 1965, na sequência da conversa, mencionada atrás, entre Franco Nogueira, Dean Rusk e George Ball, o Departamento de Estado enviou um telegrama para a embaixada americana em Lisboa indicando que a prestação de Nogueira tinha deixado a Administração bastante desiludida. As opiniões de Nogueira eram «desencorajadoras» uma vez que não mostravam qualquer avanço «positivo» por parte do governo português. Pelo contrário, era possível encontrar alguns sinais de «retrocesso», motivado pelos sucessos militares dos portugueses em África que lhes permitiam agora melhor «controlar as situações nos seus territórios africanos». Assim, a conversa com Nogueira em Washington «não augurava uma receptividade favorável por parte dos portugueses ao Plano Anderson ou outros semelhantes»<sup>23</sup>. O «Plano Anderson» seria, no entanto, apresentado ao governo português a 2 Setembro de 1965. No relato que escreveu da conversa, Franco Nogueira destacou vários pontos da proposta do embaixador norte-americano. Portugal teria de fixar uma data precisa para a realização de um «plebiscito de base ampla [...] conduzido de forma inteiramente livre e aberta, e sob observação internacional». Ao mesmo tempo, o governo português comprometia-se a acelerar «o seu



esforço no plano social, económico e político para melhorar e fazer progredir a situação das populações ultramarinas». Os países africanos, por seu turno, comprometer-se-iam a não permitir o uso do seu território como «base de terrorismo ou de ataques contra territórios portugueses». Já os Estados Unidos e os restantes países da NATO concordariam em «usar a sua influência junto dos países africanos moderados para que respeitassem aquele compromisso», com a garantia por parte dos norte-americanos de condenar «publicamente qualquer violação de tal acordo ou compromisso»<sup>24</sup>.

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

## **6. A RESPOSTA PORTUGUESA**

Na conversa em que Anderson apresentou o seu plano, Franco Nogueira afirmou que a proposta do embaixador era «tão grave e tão séria que não queria mesmo fazer-lhe um comentário preliminar». Mas foi adiantando que as coisas não eram «tão fáceis nem simples» uma vez que, para que o plebiscito fosse reconhecido como válido pelos países africanos haveria, certamente, que respeitar um sem-número de condições. Desde logo, seria necessário retirar «todas as forças armadas e de polícia» dos territórios portugueses, cuja presença seria tida como um «obstáculo à liberdade do votante». Depois, Portugal teria também que autorizar «a entrada nos territórios daqueles que a ONU e os africanos consideram os chefes representativos das populações» o que implicava a concessão de uma «amnistia prévia». Por último, uma vez que a ONU exigiria certamente um «processo democrático», era necessário que o governo português concedesse «total liberdade de partidos políticos inspirados por todo e qualquer governo estrangeiro». De acordo com Nogueira, após estas reflexões, o embaixador Anderson «pareceu perturbado, e ficou silencioso e meditativo»<sup>26</sup>. Já Anderson reteve da conversa a «atenção» e o «interesse» de Franco Nogueira perante a sua proposta e também o facto de, pela primeira vez em conversas com o embaixador americano, o Ministro ter registado por escrito algumas notas. Nogueira prometeu igualmente apresentar o Plano Anderson a Oliveira Salazar<sup>27</sup>.

No mês seguinte, a 22 de Outubro de 1965, o embaixador Anderson encontrar-se-ia com Oliveira Salazar durante quase duas horas para lhe apresentar pessoalmente o seu plano para a resolução do problema colonial português. Uma vez mais, o chefe do governo português colocou o plano do embaixador George Anderson no contexto mais vasto da política norte-americana em África. Os americanos, disse Salazar, estavam convencidos que «civilizar os povos africanos ao ponto de eles se poderem governar a si próprios de forma adequada» era algo que podia ser alcançado «numa questão de anos». A experiência portuguesa, no terreno, não confirmava esta asserção, sugerindo, pelo contrário, que eram necessários «séculos» para que tal evolução se verificasse. Anderson ainda evocou as «taxas de desenvolvimento no mundo moderno» e as «novas técnicas» que permitiam conseguir num «período mais curto» aquilo que no passado poderia levar muito

tempo. Salazar replicou que os americanos «nunca tinham tido a experiência de lidar com os povos nativos» em África. Tratava-se, no dizer do líder português, de «povos muito primitivos», constituídos por «tribos separadas». Angola e Moçambique, por exemplo, existiam enquanto «entidades» apenas devido à presença histórica dos portugueses. Se essa presença fosse removida, «os problemas destes povos nativos primitivos seriam insuperáveis»<sup>28</sup>.

Por outro lado, existia outro problema fundamental, segundo Salazar: a liderança africana. Existiam, de acordo com o Presidente do Conselho, dois tipos de líderes africanos. Por um lado, os «chefes nativos», muito próximos das suas populações, verdadeiros «líderes naturais», com os quais Portugal tem trabalhado; por outro lado, os líderes africanos que são «políticos» e que se encontram «ansiosos» aguardando os «frutos e os benefícios da independência». O seu objectivo imediato é tornarem-se «ministros, embaixadores, etc.». Eram estes africanos, verdadeiros «agitadores da plebe», que estavam em posição de «frustrar qualquer programa de transição ordeira» nas colónias portuguesas. Qualquer declaração por parte do governo português «aceitando a eventual autodeterminação» apenas serviria os intuítos destes políticos, trazendo o «caos» aos territórios portugueses»<sup>29</sup>.

Salazar terminou a conversa dizendo que o seu governo continuaria a analisar com atenção as propostas apresentadas pelos Estados Unidos e incentivou o embaixador norte-americano a prosseguir as suas conversações com o Ministro Franco Nogueira<sup>30</sup>.

Porém, o governo americano só conheceria uma resposta oficial do governo português seis meses depois de ter apresentado o Plano Anderson, ou seja, em Março de 1966. Na altura, Franco Nogueira indicou a George Anderson que o seu governo tinha analisado com detalhe a proposta americana mas que não a poderia aceitar. Para Portugal seria impensável fazer qualquer «declaração pública» admitindo que o objectivo último da sua política em África era a autodeterminação. Tal declaração daria por certo azo a um conjunto de acontecimentos «que rapidamente ficariam fora de controlo»<sup>31</sup>.

Anderson concluiu, após esta conversa com Nogueira, que não havia, «num futuro imediato, absolutamente nenhuma probabilidade de mudança na atitude e na determinação do governo português com respeito às suas províncias africanas». De futuro, recomendou o embaixador, «deixemos esta panela a ferver em lume brando até que algum acontecimento significativo torne uma nova abordagem aconselhável». Ainda que os Estados Unidos não devessem abandonar a sua fidelidade ao princípio do «governo pelo livre consentimento dos governados», Anderson não via agora qualquer vantagem em «precipitar desnecessariamente quaisquer irritações nas relações entre os Estados Unidos e Portugal»<sup>32</sup>. O embaixador chegou mesmo a recomendar que, para o futuro, os Estados Unidos fossem «tão liberais quanto possível» na autorização de «licenças de exportação» para equipamento militar destinado a Portugal, à excepção de armas letais e aviões de guerra, desde que o governo português continuasse a conduzir as suas operações militares como «medidas defensivas» e a respeitar as fronteiras internacionais<sup>33</sup>.

## **7. OS ÚLTIMOS ANOS DA ADMINISTRAÇÃO JOHNSON**

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

financiamento proveniente dos Estados Unidos. Franco Nogueira comenta que, aquando da chegada de Bennett a Lisboa, «a política dos Estados Unidos, obcecados com a Guerra do Vietname, caíra numa rotina indiferente no que toca a África; e quanto a Portugal apenas de longe em longe havia um traço de hostilidade, ou de frieza, ou de desacordo»<sup>34</sup>.

Neste ano de 1966, o mais importante documento produzido pelas autoridades norte-americanas sobre as relações entre os Estados Unidos e Portugal foi um relatório elaborado pelo segundo secretário da embaixada em Lisboa, Everett Briggs. Trata-se, na verdade, daquilo a que podemos chamar um «antiplano», por oposição a documentos e iniciativas anteriores, nomeadamente o plano de George Anderson. A recomendação essencial do documento Briggs era a de que os Estados Unidos deviam abandonar qualquer iniciativa em relação a Portugal e às suas colónias. Neste sentido, pode também dizer-se que o relatório Briggs anunciava já os tempos de Richard Nixon, quando se completou a inversão completa da política americana para com Portugal. Briggs propunha uma aproximação «pragmática» ao caso português e um abandono da aproximação «ideológica» que colocara as autoridades americanas durante os últimos cinco anos numa espécie de «círculo vicioso» em relação a Portugal e às suas colónias. Considerava também ser completamente inútil e «irrealista» a «insistência na autodeterminação como uma solução prática para a África portuguesa». Briggs sugeria que, para começar, os Estados Unidos reconhecessem que «mesmo sob dominação portuguesa, uma tendência positiva na direcção da mudança está finalmente a ter lugar nas colónias portuguesas». Depois, toda a política seguida nos últimos anos deveria ser reconsiderada: será que, interrogava-se Briggs, os esforços «discretos» desenvolvidos por Portugal, por oposição às declarações públicas constantemente solicitadas, não estariam de acordo com os interesses americanos a longo prazo na região? Será que certas políticas dos Estados Unidos para com Portugal, incluindo o seu posicionamento nas Nações Unidas e as restrições à venda de equipamento militar, estavam a promover «mudanças para o melhor» nos territórios africanos? Acima de tudo, considerava Briggs, o que o governo norte-americano devia fazer era apoiar e auxiliar Portugal na preparação das suas colónias para um melhor futuro, sob os pontos de vista económico e social, sem se preocupar excessivamente com o «desenvolvimento político dessas áreas no presente»<sup>35</sup>.

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

abastecimento da base das Lajes nos Açores ou o apoio português aos Estados Unidos na Organização Internacional do Café. Entre todas estas «extraordinárias realizações», a embaixada salientava ainda aquilo que era definido como «uma das mais bem sucedidas iniciativas no campo privado»: a importação de aproximadamente mil e quinhentas cabeças de gado americanas para reprodução em Portugal, naquele que era na altura o maior envio de sempre de gado americano para um país estrangeiro<sup>38</sup>.

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

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

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

peçoal de Oliveira Salazar, mas antes uma opção nacional com o objectivo de defender os verdadeiros interesses do país. O governo português chegara a considerar a hipótese de fazer uma «declaração pública» sobre este assunto, tornando clara a sua adesão à política ultramarina vigente até então. Esta ideia fora, porém, abandonada, por receio de que tal declaração pudesse, mais do que evitar, suscitar dúvidas e especulação sobre a matéria, pelo que se optou por fazer um conjunto de aproximações bilaterais a vários governos<sup>41</sup>.

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

- 1** Sobre a crise das relações entre Portugal e os Estados Unidos em 1961 ver o capítulo II de Luís Nuno Rodrigues, *Kennedy-Salazar: a crise de uma aliança. As relações luso-americanas entre 1961 e 1963*, Lisboa, Editorial Notícias, 2002, pp. 35-157.
- 2** Ver a este respeito Luís Nuno Rodrigues, «As Negociações que Nunca Aca-baram: a Renovação do Acordo das Lajes em 1962», in *Penélope. Revista de História e Ciências Sociais*, n.º 22, 2000, pp. 53-70.
- 3** Ver Luís Nuno Rodrigues, «O Homem do Presidente»: George Ball em Lisboa, 1963», in *História*, Ano XXV, Número 61, Novembro 2003, pp. 22-27.
- 4** Arquivo Oliveira Salazar (doravante AOS), CO/NE-30, Pasta 14.
- 5** AOS/CO/NE-30, Pasta 14.
- 6** George Ball, *The Past Has Another Pattern. Memoirs*, Nova York, W. W. Norton & Company, 1982, pp. 276-277.
- 7** Terrence Lyons, «Keeping Africa of the Agenda», in Warren Cohen e Nancy Bernkopf Tucker (eds.), *Lyndon Johnson Confronts the World. American Foreign Policy, 1963-1968*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, pp. 246-248.
- 8** Thomas J. Noer, *Cold War and Black Liberation: The United States and White Rule in Africa, 1948-1968*, Columbia, University of Missouri Press, 1985, p. 123.
- 9** «Joint Weeka, August 19, 1964», National Archives (doravante NA), State Department Central Files (doravante SDCF), 1964-1966, Caixa 2598.
- 10** «Joint Weeka, February 13, 1965», NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2599.
- 11** Ver a este respeito Luís Nuno Rodrigues, «A "Solidão" na política externa portuguesa no início da década de 60: o caso dos Estados Unidos», in Fernando Martins (ed.), *Política Externa e Política de Defesa em Portugal. Do Final da Monarquia ao Marcelismo*, Évora, CIDEHUS, 2001, sobretudo pp. 216-224.
- 12** «The Portuguese International Position, Lisbon A-15, July 15, 1964», NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2598.
- 13** «The Portuguese International Position, Lisbon A-15, July 15, 1964», NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2598.
- 14** «The Portuguese International Position, Lisbon A-15, July 15, 1964», NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2598.
- 15** «Portuguese-U.S. Policy Differences, June 18, 1965», NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.
- 16** «Portuguese-U.S. Policy Differences, June 18, 1965», NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.
- 17** «Portuguese-U.S. Policy Differences, June 18, 1965», NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.
- 18** «Portuguese-U.S. Policy Differences, June 18, 1965», NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.
- 19** «Instructions to Lisbon, August 23, 1965», NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.
- 20** «Summary of Ambassador's April 13 Proposal for New Initiative to Portugal on Question of Portuguese African Territories and Department's June 9 Response», NA, State Department Lot Files (doravante SDLF), 68D401, Entry 5296, Caixa 7. Ver também Michael Samuels e Stephen Haykin, «The Anderson Plan: An American Attempt to Seduce Portugal Out of Africa», in *Orbis*, 1979, pp. 649-669.
- 21** «Summary of Ambassador's April 13 Proposal for New Initiative to Portugal on Question of Portuguese African Territories and Department's June 9 Response», NA, SDLF, 68D401, Entry 5296, Caixa 7.
- 22** «My Visit to Angola and Mozambique, February 29-March 19, 1964», NA, SDLF 68D401, Entry 5296, Caixa 5.
- 23** «Outgoing Telegram 11881, June 19, 1965», NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.
- 24** «Conversa com o Embaixador dos Estados Unidos, 2 de Setembro de 1965», AOS/CO/NE 30B.
- 25** «Conversa com o Embaixador dos Estados Unidos, 2 de Setembro de 1965», AOS/CO/NE 30B.
- 26** «Conversa com o Embaixador dos Estados Unidos, 2 de Setembro de 1965», AOS/CO/NE 30B.
- 27** «Lisbon 2295, September 3, 1965», NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.
- 28** «Transmitting Memorandum of Ambassador Anderson's Conversation on October 22, 1965, with Prime Minister Salazar, November 3, 1965», NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.
- 29** «Transmitting Memorandum of Ambassador Anderson's Conversation on October 22, 1965, with Prime Minister Salazar, November 3, 1965», NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.
- 30** «Transmitting Memorandum of Ambassador Anderson's Conversation on October 22, 1965, with Prime Minister Salazar, November 3, 1965», NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.
- 31** «Portuguese Policy Towards African Provinces: Conversation with Foreign Minister on March 2, 1966», NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2600.
- 32** «Portuguese Policy Towards African Provinces: Conversation with Foreign Minister on March 2, 1966», NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2600.
- 33** «Year End Policy Assessment - Portugal, Lisbon A-334, March 14, 1966», NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2598.
- 34** Franco Nogueira, *Salazar*, vol. VI, *O Último Combate (1964-1970)*, Porto, Livraria Civilização Editora, p. 126.
- 35** «United States Policy Towards Portuguese Africa: A Commentary, Lisbon A-425, May 11, 1966», NA, SDCF, 1964-1966, Caixa 2604.
- 36** «The Dilemma of Portuguese Africa, Lisbon A-122, September 29, 1967», NA, SDCF, 1967-1969, Caixa 1783.
- 37** «U.S. Policy Assessment, Lisbon A-28, July 21, 1967», NA, SDCF, 1967-1969, Caixa 2441.
- 38** «Lisbon 530, October 30, 1967», NA, SDCF, 1967-1969, Caixa 2441.
- 39** «Lisbon 1976, September 18, 1968» e «Lisbon 1988, September 19, 1968», NA, SDCF, 1967-1969, Caixa 2438.
- 40** «Outlook for Succession to Salazar, Intelligence Note-735», NA, SDCF, 1967-1969, Caixa 2438.
- 41** «Lisbon 2076, October 8, 1968», NA, SDCF, 1967-1969, Caixa 2441.
- 42** «Lisbon 2076, October 8, 1968», NA, SDCF, 1967-1969, Caixa 2441.