

Portugal e a NATO (1949-1976)

António José Telo

Professor na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa

A IMPORTÂNCIA DA NATO PARA PORTUGAL

É normal pensar na NATO como uma instituição quase só vocacionada para a defesa. Na minha opinião, a NATO quando se formou e durante a sua primeira fase exerceu uma acção sobretudo no campo político. Em termos genéricos, a sua principal função foi a de inserir a Europa do Atlântico no sistema ocidental. Para compreender o alcance e significado deste objectivo, basta referir que as análises do National Security Council americano¹ equacionavam já o problema de fundo em fins dos anos 40 em termos de um conflito de longo prazo de tipo diferente do normal, que seria provavelmente decidido em última instância pelo colapso interno de um dos sistemas (embora houvesse outras possibilidades), onde a zona mais importante era a Europa Ocidental. O velho continente tinha deixado de ser o centro do sistema, mas era o centro das rivalidades do sistema, que simbolizava com a sua divisão praticamente a meio.

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

1. A NATO integrou Portugal no sistema Ocidental Atlântico, acabando com as veleidades de constituir uma “zona não inserida”, formada pelos regimes peninsulares e pela sua área de influência em África e na América Latina.
2. Permitiu criar uma alternativa parcial às funções seculares da Aliança Inglesa, numa altura em que esta tinha perdido a sua eficácia.
3. Foi a grande via de aproximação política e estratégica com os EUA e confirmou nas novas condições do pós-guerra, Portugal como o

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

principal interlocutor Ibérico junto dos poderes que dominavam o Atlântico.

4. Trouxe para o país as principais técnicas, métodos e formas organizativas das sociedades pós-industriais, num processo essencialmente financiado por elas, que começa pelas Forças Armadas para se alargar em seguida a todas as esferas da sociedade.
5. Permitiu a modernização das Forças Armadas Nacionais e da estrutura da defesa, que passou a ser semelhante à das democracias ocidentais, embora com fortes traços de originalidade.
6. Alterou a política de defesa e a política militar nacional em 1949/59.
7. A NATO, finalmente, favoreceu a transição de Portugal para um regime de democracia pluralista tipo ocidental num duplo sentido: contribuiu decisivamente para criar umas Forças Armadas modernas, que foram o principal veículo dessa transição e apoiou os passos fundamentais no período de 1974/76.

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

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

AS OPÇÕES NACIONAIS ANTES DA FORMAÇÃO DA NATO

Os responsáveis do Estado Novo assistem, com receio e preocupação, ao fim da 2ª Guerra Mundial. Vai começar uma nova fase do regime, onde este deixa de acompanhar as grandes tendências da evolução do

mundo ocidental e adopta uma atitude geral defensiva e saudosista, aguardando sempre em vão que, em vez de ser ele a alinhar o passo pela evolução geral, seja o Ocidente que “reconheça os erros” e arrepie caminho.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Portugal acrescenta a este esquema geral a ideia de que seria sempre necessário defender as linhas do campo de Lisboa, tal como traçadas nos planos com a Inglaterra durante a guerra. Elas eram o último baluarte caso a barreira dos Pirinéus não resistisse. Estes planos levaram à aprovação no pós-guerra de um muito ambicioso programa de rearmamento, que confirmava e continuava o de 1935. A tônica era colocada no Exército, que, com o material recebido dos Aliados depois da cedência da base das Lajes, podia já dispor do equivalente a 5 divisões de infantaria e 1 batalhão motorizado em caso de mobilização. É uma força muito substancial para o normal em Portugal, mas insuficiente para os planos existentes. O Ministro da Guerra, Santos Costa, faz aprovar um imenso plano que prevê a formação do equivalente a 10 divisões de infantaria e

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

uma mecanizada em caso de mobilização, com outras 5 divisões pior equipadas para funções de defesa territorial. Um incrível total de 16 divisões, ou seja, a maior força que o país já alguma vez tinha pensado formar ao longo dos 8 séculos de existência.

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

O governo trabalhista britânico recebe com grande surpresa este inesperado pedido. Nesta altura está empenhado no Pacto de Bruxelas e não esconde que o seu verdadeiro objectivo é trazer os EUA para a defesa activa da Europa. A última coisa que deseja é ficar amarrado a um plano de defesa permanente de Portugal continental, que a Inglaterra sempre evitou nos seis séculos da Aliança. Ao mesmo tempo, porém, Londres pretende incentivar a vontade portuguesa de se defender e precisa de encontrar uma resposta que torne a recusa tão suave quanto possível, de modo a não prejudicar as relações com Lisboa e a posição nos Açores. Assim, a Inglaterra limita-se a responder que tentará fornecer o armamento possível, mas não tem disponível o mais importante e numeroso, pelo que sugere uma diligência junto dos EUA, o único outro fornecedor alternativo⁹.

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

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

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

Nada é dito em relação à hipótese de elaborar uma plano de defesa permanente de Portugal continental, silêncio que os responsáveis nacionais entendem correctamente como uma recusa.

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

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

Com a recusa inglesa de aceitar o plano de defesa conjunto, a posição de Portugal muda. Percebe-se então com grande atraso que a ideia de que a Inglaterra era um dos “três grandes” não correspondia à realidade e tenta-se uma aproximação aos EUA, pois, como Londres tinha indicado, eles eram a única alternativa possível. Lisboa dá então a entender que poderiam ser cedidas bases nos Açores (nunca se esclarece se eram permanentes ou temporárias), mas pretendia-se como alternativa obter dos

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

EUA duas garantias que tinham sido ao longo dos séculos a trave mestra da Aliança Inglesa: a garantia da defesa de Portugal Continental contra um ataque externo e da defesa do Império. É um pedido que reflecte o pouco conhecimento dos EUA por parte dos responsáveis nacionais. O Governo americano estava constitucionalmente proibido de assinar qualquer pacto de defesa permanente fora do continente (a NATO seria a primeira excepção, em 1949) e nunca poderia aceitar um compromisso de defesa activa de um Império europeu¹¹. Washington, porém, dá uma tal importância aos Açores que não apresenta uma negativa directa e faz as cedências máximas possíveis, chegando a pontos de propor uma formulação ambígua, de onde se podia concluir que qualquer ataque a Portugal provocaria uma resposta dos EUA, mas sem um compromisso formal permanente. Lisboa não fica satisfeita com esta formulação, mas ela é suficiente para prolongar os direitos de uso dos Açores depois de 1948¹². É esta a situação quando se cria a NATO. Portugal definiu uma política militar virada para a defesa do regime, da Península e do Império, mas encontrou incontornáveis obstáculos para a concretizar, pois tanto a Inglaterra como os EUA não aceitam dar o apoio necessário em termos materiais e políticos. Os EUA tem um papel periférico e acessório nesta visão portuguesa. As relações com Washington estão num impasse antes da formação da NATO para o qual não se vê saída¹³. Portugal, em resumo, apercebeu-se depois de 1947 que a Aliança Inglesa já não cumpre as funções tradicionais, mas não é capaz de encontrar uma alternativa válida dentro do seu quadro estratégico e político. A resposta a este impasse será dada pela NATO.

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

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

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

A ADESÃO DE PORTUGAL

A formação da NATO passa por três etapas. A primeira, são os contactos dos EUA com os países do Pacto de Bruxelas no sentido de estudar planos para a defesa da Europa, onde obviamente se chega à conclusão que esta não é possível com as diminutas forças dos países europeus envolvidos. A segunda, são os contactos entre a Inglaterra e os EUA para a defesa da bacia do Atlântico, logo de seguida alargados ao Canadá e aos restantes membros do Pacto de Bruxelas. É nesta segunda etapa que se decidem as principais características da futura NATO, em termos dos seus objectivos, empenhamento e tipo de organização. A terceira etapa, é o alargamento dos contactos no sentido de cobrir zonas periféricas em relação ao núcleo central, mas importantes em termos estratégicos e de comunicações. É o caso dos países nórdicos, da Islândia, da Itália e de Portugal. O convite a Portugal fica a dever-se principalmente às posições das ilhas atlânticas, essenciais nas pontes aéreas para o Sul da Europa e nos planos nucleares americanos. São os EUA que tomam a iniciativa de propor o convite a Portugal, apoiados pela Inglaterra. Países como a França levantam algumas reservas, o que é compreensível se tivermos em conta que país foi o único fundador da NATO que não era uma democracia pluralista de tipo ocidental, o que é bem revelador sobre a importância que os EUA davam aos Açores.

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

e sabiam que não aceitar estas reservas europeias implicava destruir o acordo de cavalheiros efectivo mas não escrito que era a base da NATO. O convite de adesão dirigido a Portugal em 1948 é recebido com certa surpresa e levanta reservas e dúvidas, que partem sobretudo de Oliveira Salazar e do Ministro dos Negócios Estrangeiros Caeiro da Matta. Há três receios principais: que a NATO possa ser uma forma disfarçada dos EUA obterem bases permanentes nos Açores; que vá prejudicar a relação com a Espanha; que se possa transformar de futuro num pacto que, para além de anti-comunista, seja igualmente anti-Alemão. Os EUA e a Inglaterra respondem a estes receios começando por esclarecer que os compromissos de base da NATO já foram discutidos e estão assentes, pelo que nenhum ponto importante pode ser alterado. A opção portuguesa é meramente a de aderir ou ficar de fora. De qualquer modo, os EUA esclarecem que os aliados europeus não deixam convidar a Espanha, que qualquer país aderente mantém a liberdade para ceder ou não bases no seu território e que não se coloca sequer a questão da NATO ser anti-alemã. Portugal levanta ainda o problema do prazo de duração do tratado, que considera muito longo, mas mais uma vez Washington esclarece que são os aliados europeus em peso que pretendem um prazo maior.

Internamente destacam-se três nomes na defesa da adesão à NATO: António Leite de Faria, Pedro Teotónio Pereira e Santos Costa. O embaixador António Leite de Faria é então Secretário Geral do Ministério e é o primeiro diplomata a defender em documentos internos a adesão. Será ele o responsável pelas delicadas discussões com a Espanha. Madrid faz todas as pressões possíveis para que Portugal não adira à NATO. Afirmar por exemplo, que a adesão de Portugal será um risco para a Espanha e, como os dois países tem obrigações de defesa mútua resultantes do Pacto Ibérico, a Península acabaria por ser envolvida numa guerra sem colher qualquer benefício. Afirmar igualmente que a NATO ia contra o espírito e a letra do Pacto Ibérico. António de Faria contraria habilmente estes argumentos, que transforma nos seus contrários: os compromissos do Pacto Ibérico continuavam válidos depois da adesão e Portugal teria maior capacidade para os cumprir, com benefício mútuo; o risco de envolvimento da Espanha numa guerra europeia existia sempre, com ou sem adesão de Portugal à NATO; se o país estivesse dentro, iria criar um elo de ligação entre os planos ibéricos e os da NATO e defenderia a neces-

sidade de incluir a Espanha na organização¹⁴. Madrid, embora não tenha ficado convencida com os argumentos de António de Faria, acaba por ceder quando percebe que a decisão será favorável à adesão. Pedro Teotónio Pereira, embaixador de Portugal em Washington, é um dos mais hábeis diplomatas portugueses, com uma ligação directa a Salazar, a pontos de se poder considerar um dos poucos homens em quem o Presidente do Conselho confia. Será um defensor da adesão desde o primeiro momento e, perante as várias reservas e objecções portuguesas, recorda que já é demasiado tarde para mudar qualquer coisa de importante, pois as decisões de fundo foram tomadas. Se o país ficar de fora, acrescenta, perde-se uma oportunidade única de integração plena no sistema ocidental e fica-se condenado à marginalidade, sem acesso ao multifacetado apoio dos membros da NATO¹⁵.

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

São estas influências conjugadas e a força dos seus argumentos que acabam por vencer as reservas iniciais de Salazar e outros responsáveis¹⁶. O Presidente do Conselho, aliás, tem uma frase muito reveladora do seu

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

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

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

pensamento quanto apresenta a decisão de aderir à NATO. Afirma então: “Pareceu difícil em tais circunstâncias estarmos ausentes”. Era a expressão das suas reservas e receios de fundo, em que a NATO não era considerada propriamente um bem, mas sim o menor dos males.

A INSERÇÃO INICIAL

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

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

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

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

Esta tática nacional é uma forma de tentar levar a NATO a preparar planos independentes de defesa da Península, onde a Espanha se teria de integrar necessariamente. A França e os demais países da Europa Ocidental entendem obviamente esta intenção e exercem pressão junto dos EUA para contrariar o projecto português. Segundo os países europeus, a razão de existir da NATO era a defesa da Europa no Reno ou na Alemanha. Os EUA aceitam oficialmente o conceito, pois ele é a base do compromisso essencial, pelo que resistem às pressões portuguesas e adiam uma decisão em termos das áreas da defesa do Atlântico.

A prioridade da organização vai para a formação do SACEUR¹⁸, enquanto o comando do Atlântico é deixado para depois, até porque a Inglaterra tem ambições a exercer a sua chefia, coisa que os EUA não aceitam. O primeiro comandante supremo do Atlântico (SACLANT) só é nomeado em Janeiro de 1952 e o quartel general só estará operacional em Norfolk passados vários meses. O Atlântico é inicialmente dividido meramente numa zona Este e outra Oeste.

É preciso ter em conta que na fase inicial da NATO os seus planos de defesa da Europa são sobretudo políticos e teóricos. Os EUA são os primeiros a saber que em caso de conflito o Reno é indefensável com as forças estacionadas na Europa e que estas seriam sacrificadas perante o ímpeto da ofensiva inicial russa. A sua presença na Alemanha, porém, é politicamente essencial para dar credibilidade à NATO e reforçar o desejo europeu de resistir. As forças americanas na Europa eram uma espécie de reféns, sacrificados em caso de guerra, mas que representavam a garantia dada aos europeus do empenhamento dos EUA. Os verdadeiros planos de guerra não são os da NATO, mas sim os dos americanos, e os únicos que os conheciam minimamente eram a Inglaterra e o Canadá. Neles se previa a retirada no continente europeu para o Canal da Mancha e a

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

Inglaterra, ao mesmo tempo que se desencadeava a resposta à agressão através da ofensiva aérea nuclear e convencional, conduzida a partir da Inglaterra, do Norte de África, do Japão e do Médio Oriente. As superiores forças aeronavais castigavam os exércitos invasores que avançavam pela Europa a partir do flanco sul (Mediterrâneo) e norte (Mar do Norte). Os planos americanos do começo dos anos 50 previam que o primeiro ímpeto da ofensiva russa levaria os seus exércitos até ao Canal da Mancha e aos Pirinéus em 90 dias, coisa que obviamente não podiam dizer aos aliados europeus, com a excepção da Inglaterra.

Neste jogo complexo a NATO era uma pedra essencial, mas uma pedra sobretudo política, através da qual a Europa se integrava e era um elemento vital no sistema Ocidental. Era por isso que os projectos portugueses tinham de ser recusados, fossem eles as propostas de adesão da Espanha, de formação imediata de uma zona que abrangesse o Atlântico Peninsular ou mesmo o rearmamento da Alemanha a curto prazo. Os EUA simpatizavam com todas estas propostas, mas sabiam que elas iriam desfazer a organização caso fossem concretizadas de imediato.

A formação da NATO marca o começo de uma nova fase nas relações entre Portugal e os EUA. O enquadramento multilateral dado pelo Tratado permite superar o impasse político a que se tinha chegado e obter contrapartidas efectivas pelo uso das bases nos Açores, que era já uma realidade. Portugal sabe que precisa de assinar um acordo de defesa com os EUA para ter acesso à substancial ajuda militar. As garantias de defesa da NATO, sem ser as que o país pediu, são um substituto que se considera suficiente nas circunstâncias. O novo relacionamento é materializado pelos acordos de defesa bilaterais (Portugal – EUA) assinados em 1951, com os respectivos protocolos secretos. Os acordos invocam expressamente o enquadramento político dado pela NATO e o seu espírito. Por eles os EUA obtêm mais do que tinham julgado possível: tem amplos direitos ao uso automático de bases (navais e aéreas) nos Açores em caso de guerra e enquanto esta durar e ao uso para operações da NATO em tempo de paz. Obtêm igualmente direitos provisórios ao estacionamento de forças próprias nos Açores em tempo de paz (até Setembro de 1956), teoricamente para prepararem as bases e as manterem operacionais enquanto Portugal não treina os técnicos nacionais necessários. Na prática, porém, tanto Portugal como os EUA sabem que se trata de uma mera justificação para manter como provisórios os direitos ao uso das bases em tempo de paz, aspecto em

que Lisboa insiste devido às suas reservas políticas e dúvidas quanto ao posicionamento americano.

Os acordos de 1951 permitem o desenvolvimento dos Açores como uma importante base anti-submarina justamente na altura em que a URSS começa a construção da maior frota submarina oceânica que o mundo já conheceu. As ilhas são um pilar importante na rede de instalações passivas e activas colocadas no leito do Oceano que permitem controlar os movimentos de submarinos no Atlântico, completadas pela acção dos esquadrões de aviões de patrulha das Lajes. São igualmente importantes como ponto de apoio das pontes aéreas, numa altura em que se vulgariza o reabastecimento em voo, bem como pilar de apoio à gigantesca frota de bombardeiros estratégicos americanos dos anos 50 (mais de 1300 aparelhos na sua expressão máxima), que será o principal instrumento de dissuasão do Ocidente até meados dos anos 60. Finalmente, são desenvolvidas as suas funções de auxiliar às comunicações, numa altura em que ainda não há satélites, e de ponto de apoio à navegação. Em Portugal serão instaladas nomeadamente 3 estações LORAN, a principal rede de navegação da NATO até à vulgarização do uso dos satélites.

OS COMPROMISSOS

Um dos compromissos de base da NATO era a ajuda militar americana ao rearmamento europeu, sem o qual este não poderia avançar. O *Mutual Defense Assistance Act* é assinado ainda em 1949 e prevê uma substancial verba. É graças a ela que se aprovam planos de crescimento de forças convencionais extremamente ambiciosos. O objectivo é criar uma capacidade efectiva de defesa do velho continente logo em 1952, com o crescimento das forças convencionais para mais do triplo, o que era importante depois da explosão da primeira bomba atómica soviética em 1949. Todos os países europeus apresentam então alvos irrealistas de crescimento das forças próprias para beneficiar de uma maior fatia da ajuda americana, pelo que ninguém estranha muito quando o representante português defende que o país pretende formar 15 divisões em caso de mobilização. É talvez o número mais irrealista de todos os avançados pelos países da NATO, mas insere-se dentro de uma tendência geral em 1949.

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

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

Os oficiais seleccionados para frequentar os cursos no estrangeiro são normalmente os mais novos e os melhores, pelo que o impacto da NATO é um movimento imparável que vem de baixo para cima e ajuda a promover rapidamente uma nova geração de oficiais, a que podemos chamar a "geração NATO". Quando os oficiais que receberam formação no estrangeiro regressam ao país, são seleccionados para dirigir os novos serviços e armas, pelo simples motivo que só eles conhecem as técnicas

necessárias e, como a inovação é muito rápida e ampla, rapidamente alcançam posições de grande responsabilidade.

É preciso salientar que, com as novas técnicas, como sempre acontece, chegam filosofias organizativas, de formação e motivação diferentes. Não se trata meramente de ter ou não, por exemplo, técnicos de radar, mas sim de mudar toda a estrutura das armas combinadas e a sua organização. É notório que, num país onde os contactos regulares com o exterior eram poucos, a abertura provoca uma rápida mudança de mentalidade. Nos relatórios dos primeiros oficiais que participam em exercícios comuns ou frequentam cursos no estrangeiro, é visível a sua surpresa. Alguns são verdadeiros estudos de antropologia cultural. Uma noção que rapidamente se perde é a de que as democracias são necessariamente pouco eficazes, ponto central da propaganda do regime. Verifica-se também que muito cedo começa a ser criticado o tipo de disciplina rígida aplicada nas Forças Armadas portuguesas, pois ela cortava as pernas à iniciativa e responsabilização em todos os escalões e promovia a passividade. Nas novas Forças Armadas os elementos a todos os níveis não só tem uma formação mais desenvolvida e complexa, mas sobretudo precisam de dar provas de um maior grau de iniciativa, pois os sistemas de armas modernos e as tácticas e estruturas organizativas onde se enquadram assim o exigem.

Os elementos mais destacados desta "geração NATO" começam a chegar a postos de grande responsabilidade a partir de meados dos anos 50 e rapidamente formam um grupo próprio nas Forças Armadas, com contactos regulares entre si e com certas tendências políticas evidentes. Passam, por exemplo, a considerar as democracias ocidentais não como um tipo de regime condenado e ultrapassado, mas como um modelo a alcançar, embora quase todos acrescentem que é um objectivo a alcançar de forma gradual e sem sobressaltos. Significa isto que se revelam crescentemente críticos em relação à rigidez política do regime e a lentidão da sua evolução. É um aspecto especialmente importante depois da crise de 1958, quando se dá o afastamento de Santos Costa e a geração NATO assume plenamente a direcção da política militar, com a nomeação do general Botelho Moniz como Ministro da Defesa. A rápida ascensão da geração NATO aos mais altos postos militares e políticos da organização da defesa foi o preço que o regime pagou para garantir a sua lealdade durante a crise de 1958, também ela provocada por um destacado elemento dessa mesma geração: o general Humberto Delgado.

A inserção na NATO altera a organização da defesa em Portugal. Já anteriormente se tinham feito sentir críticas à falta de órgãos coordenadores da Defesa, tanto em termos políticos como militares, o que era algo promovido pelos principais responsáveis do regime como forma de afastar os militares do nível superior de decisão. A NATO apressa a reorganização que andava no ar, defendida especialmente por Santos Costa. Este pretendia a imediata organização de um Ministério da Defesa e de um Estado Maior Conjunto, com a absorção dos Ministérios da Guerra e da Marinha, a formação da Força Aérea e a criação de três Secretarias de Estado ao mesmo nível. Tanto o Exército como a Marinha resistem a esta proposta, pois ela iria cortar com a sua relativa autonomia em assuntos militares, sem lhes dar nada de substancial noutros termos. A solução que acaba por se adoptar é um compromisso, tendo em conta que as resistências são muito fortes, especialmente em termos da Armada. Cria-se não propriamente um Ministério da Defesa, mas sim um Ministro da Defesa¹⁹, a quem compete “coordenar os problemas da política militar da Nação e as altas questões relativas à defesa do país”. O órgão de trabalho e planeamento do Ministro da Defesa é o Secretariado-Geral da Defesa Nacional, dirigido por um Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas (CEMGFA). Mantêm-se os Ministérios da Guerra (que passa a ser denominado Ministério do Exército) e da Marinha. A Força Aérea é formada em 1952, pela junção das aeronáuticas do Exército e da Marinha, com forte resistência desta última. Estará ligada a ela um Sub-Secretário da Aeronáutica. Finalmente, em termos de coordenação da política militar e de defesa criam-se dois órgãos: o Conselho Superior de Defesa Nacional, que deve discutir a grande estratégia nacional²⁰ e o Conselho Superior Militar, como órgão de consulta do Ministro da Defesa.

A MUDANÇA DA POLÍTICA MILITAR NACIONAL

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

19 DL 37909 de 1 de Agosto de 1950.

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

falando na Força Aérea ou na Marinha, consideradas sobretudo elementos auxiliares. Afirma-se que Portugal pode mobilizar teoricamente 557 022 homens, mas, como só tem 10 262 sargentos e 8 906 oficiais, “só” (sic) pode organizar e enquadrar cerca de 300 000. Com eles, podem-se formar 10 divisões de infantaria e uma blindada, a que haveria a acrescentar as unidades de defesa territorial e os reforços provenientes das colónias. É possível em 1951, segundo se garante, fornecer armas ligeiras e artilharia às 11 divisões operacionais em caso de mobilização, mas só há equipamento de engenharia para 5 e de transmissões para 3.

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

O MAAG, como já referimos, não critica abertamente estes planos, mas limita-se a sugerir que se comece por tentar criar uma única divisão TA, que devia ser a escola do Exército. As críticas às concepções do Ministro da Defesa Santos Costa, partem do próprio Estado Maior do Exército (EME), que não tarda a aperceber-se que a criação de uma única divisão TA é um trabalho para muitos anos, pois implica a formação prévia de milhares de técnicos e especialistas que não se podem improvisar, pelo que os alvos para 1954 são totalmente irrealistas. É esta a base de uma forte e acesa polémica entre o Ministro da Defesa Santos Costa, e o Ministro do Exército Abranches Pinto, apoiado pelo EME. Abranches Pinto será afastado do poder por Santos Costa, que acumula as duas pastas até 1958, mas as suas concepções acabam por se impor.

Na cimeira da NATO de 1952, em Lisboa, são revistos para baixo os objectivos de crescimento do Plano de Médio Prazo. Nessa altura, o

compromisso nacional para o Exército é já meramente de, caso a guerra estale em 1952, colocar uma divisão nos Pirinéus até D+60; caso a guerra estale em 1953, é garantida a formação de 2 divisões territoriais nos Pirinéus e 2 de campanha no sul da França em D+60; caso a guerra estale em 1954, o total em D+60 passa a ser de 2 divisões de campanha e 3 territoriais, isto sempre sem levar em conta as unidades de defesa do território do continente e ilhas. É uma redução substancial de 5 divisões de campanha para somente 2, mas mesmo este alvo se revela irrealista. A partir de 1953 o treino da divisão de campanha portuguesa é concentrado em Santa Margarida, que se torna a escola do novo Exército. A "divisão NATO", como passa a ser conhecida, é formada por unidades de todo o território, que recebem o melhor equipamento e os técnicos e especialistas recém-formados. Em 1954, é já evidente para o próprio Santos Costa que Portugal, com um grande esforço nos próximos anos, só poderá formar uma divisão TA ou de campanha, pelo que passa a ser esse o compromisso assumido na NATO. O MAAG de Lisboa acompanha esta evolução interna à distância, sabendo que ela é inevitável a prazo e nunca pressionando para que se cumpram os alvos assumidos por Portugal, pois sabe melhor que ninguém que eles são irrealistas. A reorganização do Exército em 1955 prevê que, em caso de guerra, se forme somente uma divisão de campanha (a 3ª divisão²¹) e 3 territoriais, que seriam colocadas nos Pirinéus (as 1ª, 2ª e 4ª), para além de forças de defesa do continente e ilhas. A divisão TA portuguesa seria deslocada em caso de guerra para a zona de Bordéus, onde defenderia um importante nó logístico; caso a linha de defesa da Alemanha falhasse, estava previsto que o grosso das unidades sobreviventes da NATO se retirava para o Canal da Mancha, mas que a divisão portuguesa se retirava em direcção aos Pirinéus, onde se devia unir às 3 divisões territoriais nacionais que tinham sido colocadas na zona de San Sebastian, garantindo em conjunto a defesa do sector Oeste dessa cadeia de montanhas. Desse modo, as forças portuguesas ficariam unidas e podiam contribuir para a defesa da Península. Era uma maneira hábil de se fazer a junção entre os "planos NATO" e os planos do Pacto Ibérico, sem provocar os protestos dos parceiros europeus.

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

A NATO é especialmente importante para a Força Aérea. A sua formação em 1952 tem muito a ver com a reorganização desencadeada pela adesão e todo o período inicial de consolidação do novo ramo é marcado pela ajuda do MAAG. Em 1951, a Força Aérea contava com 285 aparelhos, onde se destacavam 3 esquadrilhas de *Spitfires* (BA2, Ota) e 6 de *Hurricanes* (1 em Sintra, 3 em Tancos e 2 em Espinho). Era uma força que em termos técnicos e materiais estava ao nível equivalente ao começo da Segunda Guerra Mundial, sem electrónica, radar, ou jactos e que contava sobretudo com equipamento inglês. No novo esquema NATO a Força Aérea recebe essencialmente 2 funções: a defesa aérea do continente e ilhas e o apoio táctico às forças expedicionárias na Europa, a que se soma uma função acessória de patrulha marítima e luta anti-submarina²². Os alvos iniciais para o crescimento da Força Aérea são também irrealistas, pois apontam para um total de 7 esquadras de caça a jacto, 3 grupos de alerta e detecção radar, 2 esquadras de luta anti-submarina e 4 esquadras de apoio táctico.

O MAAG aplica na Força Aérea a mesma receita que usou no Exército: começa por apoiar a formação das primeiras esquadras de jacto, deixando que sejam os portugueses a aperceberem-se dos muitos problemas técnicos e qualitativos que tal implica. Os alvos da cimeira NATO de 1952 são ainda muito elevados, mas menores que os anteriores: Portugal devia formar até 1954 uma força de 4 esquadras de caça diurnas no continente, 2 esquadras de caça todo o tempo, 3 esquadras de cooperação com o Exército e 3 de cooperação com a Marinha, num total de 274 aviões de combate modernos, para além das unidades auxiliares de treino e transporte. A realidade é muito mais modesta: até fins de 1952 cria-se uma única esquadra de caças a jacto com F-84G (a esquadra 20, na BA2), 2 esquadras de apoio táctico com F-47D, arranca-se com a aviação de apoio à Marinha com Harpoons e renova-se o equipamento das escolas de treino, com os T-6 e os T-33. O grande esforço é a formação, nomeadamente com a chegada da electrónica e a construção de grandes bases aéreas ligadas à NATO, como Cortegraga e o Montijo. Para compreender o que foi a importância da NATO para a Força Aérea, basta referir que em fins de 1952, quando não havia

²² Esta função era acessória porque os planos NATO previam que, em caso de guerra, seriam colocados entre 8 a 12 esquadrões de aparelhos de patrulha marítima aliados nas bases portuguesas do continente e ilhas.

mais de 600 oficiais nesta arma, 215 técnicos estavam a receber formação nos EUA.

A partir de 1953 são os portugueses que pedem uma redução dos alvos de crescimento da Força Aérea, tal como tinha acontecido com o Exército. Havia razões muito fortes para tal, das quais a principal era a falta de técnicos qualificados para as esquadras de aviões a jacto. A ajuda militar americana financiava a sua formação, mas a manutenção corria por conta de Portugal. Os custos das 2 esquadras de jactos que se formam até 1954 era já uma parte substancial do orçamento da Força Aérea e, pelas contas dos portugueses, a criação das 6 esquadras de caças previstas implicaria um substancial aumento do orçamento, sobretudo quando os americanos deixam de financiar os sobressalentes. Portugal acabará por formar uma Força Aérea com 4 esquadras de jactos, apoiadas por uma rede de detecção radar, 2 de patrulha marítima e unidades de apoio, muito inferior em termos numéricos aos alvos iniciais. Era em fins dos anos 50 uma força moderna, ao nível do normal na Europa de então e representava um imenso pulo qualitativo em relação à aeronáutica existente em 1950. Havia então ambiciosos projectos na forja, como sejam o de participar no projecto de um caça para renovação de todas as forças da NATO, de que seriam fabricados componentes em Portugal. As guerras de África matam este tipo de evolução e vão provocar um outro desenvolvimento da Força Aérea.

A Marinha é um caso diferente dos outros dois ramos, pois os alvos estabelecidos são realistas desde o primeiro momento e serão cumpridos no essencial. São os EUA que insistem no crescimento quantitativo da Armada nacional, enquanto Santos Costa se mostra relutante em a aceitar. A preocupação da NATO é criar uma força naval adaptada à defesa dos portos e comboios costeiros. Tal implica ter uma organização eficaz de defesa dos portos com o esqueleto formado em tempo de paz, criar uma capacidade de guerra de minas e aumentar a escolta costeira e oceânica, tudo completado com os aparelhos de patrulha marítima e guerra anti-submarina, que eram da responsabilidade da Força Aérea. A NATO permite uma substancial modernização da Armada, com a inserção do país no esquema mais geral de protecção da navegação no Atlântico. Os programas da NATO para a Armada são cumpridos no essencial, com destaque para a criação de uma força de 16 draga minas modernos e de

uma capacidade de escolta oceânica, com base em fragatas que usam as modernas técnicas de luta anti-submarina.

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

A evolução portuguesa nestes anos acompanha o sentido geral das mudanças que se dão na Europa, embora seja um caso extremo. Inicialmente, os planos NATO apontavam para a criação de uma força de defesa convencional do continente europeu com pelo menos 50 divisões modernas até 1954, considerado o mínimo para deter a ofensiva soviética. A partir de 1952, estes planos são revistos para baixo, por razões muito bem explicadas pela análise americana: o estilo de vida ocidental não era compatível com um nível de gastos, com a defesa, semelhante ao da sociedade soviética, pelo que não se podia responder ao desafio com um grande aumento das forças convencionais, sob pena de alterar o equilíbrio de base das sociedades ocidentais. A solução era basear a dissuasão no arsenal nuclear disponível em grande número desde começo dos anos 50 e manter um nível de forças convencionais reduzido, capaz somente de resistir a um primeiro embate de uma ofensiva em larga escala ou útil para conflitos de menor intensidade. É a estratégia da “retaliação maciça”, adoptada pela NATO desde 1952 e que permite a redução dos alvos de crescimento das forças convencionais.

Portugal segue a evolução geral, ao apontar inicialmente para alvos de crescimento irrealistas, para depois os reduzir rapidamente a partir de 1952, até os estabilizar em 1956 num total que era cerca de 5 vezes inferior ao inicial (excepto no caso da Marinha). Neste processo, a NATO altera em poucos anos (1949-1956) toda a política militar nacional. A concepção vigente inicialmente apontava para forças essencialmente terrestres, gigantescas no tamanho, antiquadas na qualidade, que tinham como principal missão a defesa estática dos Pirinéus e de Lisboa. A concepção que acaba por prevalecer em meados dos anos 50, é a de forças equilibradas, pequenas mas modernas, com uma forte componente aeronaval, que têm

como principal missão a defesa do continente europeu e do espaço Atlântico Português inseridas num amplo dispositivo aliado. A maior parte da ajuda militar americana, aliás, seria dirigida para as infra-estruturas, a Força Aérea e a Marinha. Era o reencontro da tradição Atlântica do país, acompanhado por uma ampla mudança de mentalidade nas Forças Armadas. As colónias pouco pesavam na concepção da política militar portuguesa na primeira fase da NATO.

É de salientar que a ajuda militar americana a Portugal foi dada em níveis relativamente modestos se comparados com os casos de outros países da Europa. Em 1946/1948, quando a ajuda militar americana aos futuros membros da NATO se cifrou em 266 milhões de dólares, Portugal nada recebeu, o mesmo acontecendo no campo da ajuda económica. Em 1949-1952, Portugal recebeu uma ajuda militar de 10 milhões de dólares num total de 1222 milhões, ou seja, uns muito modestos 0,8%, sete vezes menos que a Dinamarca, ou 32 vezes menos que a Grécia, países de menores dimensões. Em 1953-1961, quando a ajuda militar americana ascende a 5650 milhões de dólares, Portugal recebe 228 milhões, o que é 4% do total, ou, visto em termos comparativos, é menos que os 307 milhões da Dinamarca, ou que os 407 milhões da Noruega²³.

A TÓNICA NA DEFESA DO ULTRAMAR

A crise do Suez, em 1956, terá grandes repercussões em termos da evolução da NATO, da Europa e da política portuguesa. Era a primeira vez que os EUA enfrentavam politicamente os seus dois principais aliados europeus (Inglaterra e França) e os obrigavam a recuar numa operação de grande envergadura que, directamente relacionada com a manutenção das posições estratégicas europeias no Norte de África e com a difusão dos movimentos de autonomia. Um dos seus efeitos imediatos, é acabar com as veleidades dos poderes europeus de construírem uma estratégia autónoma a partir das vantagens resultantes dos antigos Impérios em vias de decomposição. A RFA entende muito bem esta situação, como Konrad Adenauer mostra num comentário que faz à crise do Suez: "a Europa (entenda-se, a CEE) será a nossa vingança"²⁴. A aproximação

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

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

entre a RFA e a França será rápida e formou a base do Tratado de Roma, assinado nesse mesmo ano.

A França confirma a decisão de avançar com o programa nuclear independente e passa a manter as distâncias em relação à NATO, que encara como uma organização demasiado dominada pelos EUA. A Inglaterra segue uma estratégia diferente e procura o estreitamento dos laços culturais e económicos com a Commonwealth, decide dar a independência imediata a todas as colónias que não tenham fortes comunidades brancas²⁵ e promove um projecto de mercado comum europeu de onde virá a sair a EFTA passados uns anos. Londres aproxima-se em termos de defesa dos EUA e procura avançar com um programa nuclear próprio com apoio americano.

Em Portugal, a crise do Suez é acompanhada com preocupação, a pontos de se terem paralisado as negociações para a renovação do acordo dos Açores como forma de pressão sobre os EUA. A atitude americana ao alinhar com a URSS contra a França e a Inglaterra é entendida quase como uma “traição” aos aliados europeus e deixa prever o pior em termos da evolução da política americana para os impérios tradicionais²⁶. Data de então a decisão de rever a política de defesa portuguesa. A partir de 1957 começam a ser tomadas as primeiras medidas que apontam para o reforço do Império, nomeadamente a realização de estudos sobre os dispositivos de defesa de Angola e Moçambique.

Os DL 41 559 e 41 577, aprovados nos começos de 1958, alteram por completo a organização militar das colónias. Estas deixam de ser encaradas como uma fonte de reforço de Portugal continental em caso de guerra no âmbito da NATO, para passarem a contar com um dispositivo disperso que seria reforçado nos meses seguintes. A Marinha e a Força Aérea também modificam a sua estrutura militar nas colónias. A Força Aérea cria Regiões Aéreas em África, promove uma rede de bases e aeródromos-base, forma os pára-quedistas e procura obter rapidamente no estrangeiro aviões de apoio ligeiro, transportes tácticos e helicópteros. A Marinha

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

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

lança os Comandos Navais e os Comandos de Defesa Marítima, cria os fuzileiros, altera os seus planos de construções com a inclusão de dezenas de lanchas de fiscalização e de desembarque e promove o investimento nos portos e oficinas navais. A partir de 1958 são enviados oficiais portugueses a frequentar cursos de contra-guerrilha na Argélia francesa, em Espanha e mesmo nas escolas americanas de operações especiais (Carolina e Alemanha).

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

A NATO E A INVERSÃO DAS ALIANÇAS DE PORTUGAL

Quase ao mesmo tempo muda também a estratégia oficial da NATO, por razões completamente diferentes. No final dos anos 50 a URSS desenvolveu já um substancial arsenal nuclear e começam a ser operacionais novidades técnicas como os mísseis balísticos, os submarinos nucleares e as ogivas tácticas, que abriam novas possibilidades no campo de batalha. Desaparecia a relativa invulnerabilidade do continente americano e pela primeira vez parecia que uma guerra total podia provocar uma destruição mútua, um conflito sem vencedores. Esta mudança coincide com um maior reforço dos meios convencionais da NATO, depois do rearmamento da Alemanha (desde Maio de 1955) e da integração plena da Grécia e da Turquia na organização. A NATO abandona então a estratégia da “reta-

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

A mudança de estratégia da NATO terá grande importância para a evolução portuguesa, devido a duas consequências directas. A mais importante, é que ela abre caminho à aproximação de Portugal à RFA e a França no campo da defesa, o que será um passo vital para aguentar as guerras de África. No caso da RFA, a aproximação dá-se por iniciativa de Bona, pelo simples motivo que o novo dispositivo militar alemão implica a manutenção de importantes infra-estruturas logísticas, de treino e de apoio de retaguarda numa zona distante da linha de frente e Portugal é a melhor alternativa, tendo em conta o facto da Espanha não pertencer à NATO. A partir de 1959 multiplicam-se as visitas entre os responsáveis políticos e militares de Portugal e da RFA e até 1962 serão assinados mais de 20 acordos e compromissos no campo da defesa. Portugal aceita que parte do treino operacional da Luftwaffe se faça no Alentejo, aceita criar em Beja uma importante base aérea com investimentos alemães, aceita desenvolver as OGMA (Oficinas Gerais de Material Aeronáutico) em Alverca para assegurarem as grandes manutenções dos aviões alemães (nomeadamente dos Noratlas e dos caças F-104 Starfighter), aceita o desenvolvimento de portos e terminais de apoio logístico para as forças alemãs e a criação de um dispositivo de hospitais de campanha com milhares de camas, que deviam receber os grandes feridos alemães em caso de guerra. A contrapartida é múltipla e passa nomeadamente por créditos, pelo aumento das relações comerciais, pela modernização e amplo desenvolvimento de toda a indústria de defesa nacional, a começar na fábrica de Braço de Prata. As guerras de África serão feitas com o armamento ligeiro alemão fabricado em Portugal (a espingarda de assalto G-3, a pistola Walther e as metralhadoras), com alguns veículos alemães montados no país, com os aviões de transporte alemães (os DO-27 e uma parte dos Noratlas), com os aviões de ataque Fiat G.91 (de concepção italiana, mas vendidos pela Alemanha), com alguns navios alemães (o primeiro lote das lanchas *Bellatrix* e parte das corvetas).

A aproximação à França ocorre ao mesmo tempo e por motivos semelhantes. A França entrava no final dos anos 50 na fase mais dura da guerra da Argélia e o seu crescente afastamento em relação aos EUA e à NATO implicava a procura de novos apoios e contactos políticos. Portugal era uma possibilidade ideal, pois também ele alimentava reservas em relação aos EUA e estava preocupado com a evolução em África. Em pouco tempo são assinados dezenas de acordos com Paris no campo da defesa. De França vêm parte dos veículos (os Berliet), os helicópteros (os Allouette e os Puma), parte da aviação tática (os Noratlas e alguns T-6 de ataque ao solo usados na Argélia) e os navios para a primeira fase da renovação da Armada (as 4 fragatas Comandant Riviere – João Belo em Portugal – e os 4 submarinos Daphné). Paris obtém igualmente facilidades para instalação de uma estação de rastreio nos Açores, importante em termos do seu programa nuclear, então em pleno desenvolvimento.

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

É de notar que o apoio político e militar da RFA começa a vacilar a partir de finais dos anos 60, quando os movimentos de autonomia ganham apoios internacionais e o Governo Social Democrata alemão começa a ensaiar os primeiros passos da Ostpolitik, a abertura a Leste. Até então, por exemplo, a RFA tinha ficado satisfeita com uma simples declaração de Portugal em como o armamento fornecido seria usado para os fins previstos na NATO. Portugal dava esta garantia sem qualquer problema de consciência pois, na sua perspectiva, estava em África na primeira linha de combate na defesa da Europa Ocidental e, logo, na defesa da NATO. Simplesmente, a partir de começos dos anos 70, a RFA passa a exigir uma garantia mais estrita, onde se afirmava que o armamento fornecido não seria usado fora da zona NATO, sem margem para ambiguidade. Lisboa procura responder a estas dificuldades com vários subterfúgios, como seja o de comprar licenças na RFA e fabricar o equipamento militar em fábricas nacionais, mesmo que fique mais caro, ou o uso de vias tor-

tuosas²⁷ na importação do armamento. Em termos gerais, porém, podemos dizer que era crescentemente difícil adquirir armamento na RFA desde 1969 e o fluxo de começo dos anos 60 tinha praticamente secado em 1974.

A NATO E AS GUERRAS DE ÁFRICA

A decisão de mudar a política militar nacional em 1959 tem importantes consequências nas relações com a NATO e com os EUA, especialmente desde o começo da luta armada em Angola, em Março de 1961. Uma das mais importantes, é a tentativa falhada, da “geração NATO” nas Forças Armadas, de inverter a estratégia nacional, com a chamada “abrilada” de 1961, que têm à sua frente o Ministro da Defesa Botelho Moniz. É um golpe diferente de todos os outros do Estado Novo, pois pela primeira e única vez é a hierarquia das Forças Armadas que se pronuncia pela mudança da estratégia nacional de forma organizada e em massa. Aqui, interessa somente mencionar esta tentativa no sentido da liberalização que poderia ter evitado os 13 anos de guerras de África, sem desenvolver as razões do seu fracasso.

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

27 Quando, por exemplo, se pretendeu comprar um segundo lote de aviões Fiat G.91 entre os retirados de serviço pela Luftwaffe no começo dos anos 70, foi feita a proposta de estes serem desmontados na Alemanha, vendidos como peças a um outro país, como a Espanha ou a Suíça, comprados como peças por Portugal e montados com novos números de série nas OGMA. A RFA não aceitou.

teriam fortes laços com a URSS. É este raciocínio que leva os EUA a mudarem a sua política para África. Passam então a pressionar os aliados europeus no sentido de facilitarem as independências e aceitarem o inevitável, ao mesmo tempo que estreitam os laços com os novos países independentes. É uma política com ambiguidades, pois é decidido não contrariar frontalmente os aliados europeus, decisão que seria parcialmente revista depois da saída de Eisenhower da Casa Branca.

A nova política foi aplicada inicialmente pela administração Kennedy em relação a Portugal de uma forma demasiado rígida e com pouca flexibilidade. Washington não só proíbe o uso em África do armamento fornecido com a ajuda do MDAP, mas chega a apoiar a FNLA e vota contra Portugal nas resoluções das Nações Unidas, o que confirma os piores receios dos responsáveis portugueses e dá origem a um movimento de afastamento e retaliação política. A NATO é apanhada no meio deste conflito inesperado, que não provocou nem desejava.

Portugal a partir de 1961 passa a criticar abertamente nas reuniões da NATO a falta de solidariedade entre os aliados. Lisboa defende a teoria de que a URSS, não sendo capaz de submeter a Europa por um ataque directo e frontal, tenta um movimento envolvente a partir de África, que é o complemento indispensável da Europa, sem o qual esta não pode subsistir. Nesse sentido, Portugal em África está na primeira linha do combate em defesa da Europa e, logo, deve ser apoiado pela NATO, ao contrário do que acontece. A NATO não subscreve esta teoria e adopta a posição de que se trata de um conflito fora da sua área de acção, pelo que nada tem a ver com ele, embora se torne crescentemente crítica em relação à sua continuação indefinida com o passar dos anos.

Lisboa utiliza múltiplas formas de pressão para tentar que os EUA e outros parceiros da NATO mudem de posição sobre as guerras de África. Em relação aos EUA, a principal arma política é o acordo dos Açores de Novembro de 1957, que termina a 31 de Dezembro de 1962. Portugal ameaça com a não renovação e chega a afirmar que não faz sentido a sua permanência na NATO a partir do momento em que os pretensos aliados são os primeiros a atacar os interesses nacionais²⁸. A administração americana divide-se sobre o caso português e não tarda a abandonar a

28 É de notar que, de acordo com o texto do acordo de 1951, mesmo que os EUA saíssem dos Açores, a NATO continuava a ter direito ao uso de bases nas ilhas em operações próprias e em caso de guerra. Só a saída de Portugal da organização o podia impedir, pois o acordo de 1951 não previa formas de denúncia por Lisboa.

oposição activa à continuação das guerras: cessa o apoio aos movimentos de libertação (o que os manda para os braços da URSS, como era de prever); passa a abster-se nas votações da ONU; procura, de muitas formas, fazer Lisboa entender que pode prolongar as guerras, mas não as pode vencer militarmente²⁹.

Depois de 1962, Portugal e os EUA fazem as cedências máximas nas posições de princípio dos dois Governos e chegam a um impasse, onde concordam em discordar, sem um corte radical. Lisboa aceita a manutenção de facto dos americanos nos Açores, mas sem renovar formalmente o acordo, o que significa que pode pedir a qualquer momento a retirada. Washington abandona a oposição activa às guerras, mas continua a não as apoiar, recusando nomeadamente o uso em África do armamento vendido com a ajuda militar³⁰. Aceita, no entanto, a continuação do apoio no campo da defesa em meios que Portugal se obriga a usar exclusivamente na área NATO, como acontece com o programa das fragatas *Pereira da Silva*, parcialmente financiado pelo EUA.

O Governo de Lisboa pensa inicialmente que as guerras eram uma simples operação de policiamento que se resolvia em poucos meses com a mobilização realizada em 1961, mas não tarda a aperceber-se que não é assim. É necessário canalizar para África uma crescente parte dos recursos nacionais e os compromissos com a NATO sofrem necessariamente. A divisão de Santa Margarida continua a existir oficialmente, mas as unidades que a compõem são gradualmente desviadas para África, depois de reorganizadas para o tipo de guerra muito diferente que vão enfrentar. O mesmo acontece com as unidades da Força Aérea e da Marinha, que abandonam a presença regular nos exercícios NATO. Em meados dos anos 60 as relações com a organização atingem o ponto mais baixo de sempre, com um afastamento voluntário quase total dos portugueses.

29 Uma das tentativas mais importantes neste sentido é a visita de George Ball a Lisboa, como enviado do Presidente Kennedy em 1963. Este defende que Portugal não aguenta a guerra mais de dez anos (logo, até 1973), nem a pode vencer militarmente, pelo que insistir na sua continuação é caminhar para uma derrota política. Se, pelo contrário, Portugal aceitar o princípio de auto-determinação e estabelecer um prazo longo de 15 anos ou mais até à independência, terá todo o apoio político, diplomático, económico e até militar dos EUA para o processo. Ver o estudo de Freitas do Amaral, *A Tentativa Falhada de um Acordo Portugal-EUA Sobre o Ultramar Português*, Coimbra, 1995.

30 Ver a este respeito o artigo de Nuno Severiano Teixeira, "Portugal e a NATO: 1949-1989", *Análise Social*, n.º 133, quarta série, vol. XXX, 1995-4.º, Lisboa, pp. 803-819.

Na segunda metade dos anos 60 um conjunto de factores permite uma reaproximação entre Portugal e a NATO. Um deles é uma consequência directa da mudança da estratégia da organização, que já referimos. Em 1958 a NATO decidiu alterar a divisão das áreas do SACLANT no Atlântico Norte. Este tinha sido dividido inicialmente apenas numa zona Este e outra Oeste (o WESTLANT e o EASTLANT), ficando de parte somente o comando de defesa do Canal da Mancha, de responsabilidade inglesa. A maior importância da zona de acesso ao Mediterrâneo com a mudança da estratégia no final da década de 50, leva a que se decida formar o IBERLANT, abarcando toda a área do Atlântico vizinha da costa portuguesa, mas sem incluir os Açores. A decisão é igualmente uma forma dos EUA satisfazerem os aliados europeus que se queixam da falta de responsabilidades na organização, pois o IBERLANT devia ficar inicialmente sob um comando europeu. O problema é que tanto a França como a Inglaterra o reclamam, invocando a primeira as suas responsabilidades na ligação entre o litoral do Mediterrâneo e do Atlântico e a segunda as suas responsabilidades na zona de Gibraltar para controlo do respectivo Estreito. A discussão entre os dois países europeus eterniza-se sem solução e leva a que se adie por 8 anos a concretização do IBERLANT. Este só se forma efectivamente em 1966 e caprichosamente a solução de compromisso passa pela entrega do novo comando a um almirante americano, com a sua sede em Lisboa. Esta decisão apressa a saída da França da organização militar da NATO, que será oficialmente anunciada em Março de 1966. Portugal, de qualquer modo, passa a contar com um primeiro comando NATO importante no seu território, justamente na altura em que as suas relações com a organização estão na fase mais fria e distante.

A formação do IBERLANT coincide com a chegada de novos meios à Armada, nomeadamente as fragatas das classes *João Belo* (feitas em França) e *Pereira da Silva* (feitas em estaleiros portugueses com a ajuda técnica e um financiamento parcial dos EUA). As *Pereira da Silva* eram a materialização da colaboração possível com os EUA depois do período de relações mais tensas em 1961 e foram desde o princípio concebidas para serem usadas em águas europeias, sendo o mais sofisticado sistema de armas de Portugal nesta fase. O renascimento da colaboração com a NATO a partir de 1966 vai-se basear em larga medida nestas duas classes de fragatas, a que podemos acrescentar os submarinos *Daphné* (também

não usados em África) e os esquadrões de patrulha marítima com base no Montijo, depois do seu equipamento com *Neptunes*.

As novas capacidades oceânicas da Armada e da Força Aérea, desenvolvidas com apoio da NATO, são especialmente importantes no final dos anos 60, quando a marinha soviética inicia uma nova fase do seu crescimento, que passa nomeadamente pela presença de uma força permanente no Mediterrâneo e pela realização de exercícios regulares no Atlântico. O litoral português é percorrido por importantes esquadras soviéticas, algumas com dezenas de navios, que se dirigem para o Mediterrâneo e são seguidas e acompanhadas pela NATO, nomeadamente por navios e aviões nacionais.

É um renascimento de colaboração parcial, que de modo nenhum atinge a dimensão dos anos 50. É assegurado sobretudo pela Armada³¹ e pela participação portuguesa no IBERLANT, enquanto o Exército se mantém concentrado nas guerras de África, com a divisão de Santa Margarida desfeita e esquecida em termos práticos. A Marinha volta a participar regularmente nos exercícios de luta anti-submarina e destaca uma fragata para a STANAVFORLANT desde Dezembro de 1967³².

O regresso de Portugal às actividades regulares da NATO a partir de 1966 cumpre quatro importantes funções políticas no contexto de então.

Em primeiro lugar, é o reconhecimento de que se concordou em discordar. Por outras palavras, Portugal aceita que não existe uma visão comum sobre o carácter das guerras de África, aceita que a NATO não as considera como uma ameaça própria e, apesar disso, concorda que interessa aprofundar os laços de colaboração com a organização.

Em segundo lugar, serve de elemento na reaproximação aos EUA, que se acentuaria no governo de Marcelo Caetano. Em 1970 Portugal abandona a política anterior de permitir a presença americana nos Açores sem prazo e sem contrapartidas directas, e pede a assinatura de um acordo formal com contrapartidas. A sua negociação arranca em 1971 e é difícil. Os EUA mantêm a política de não fornecer armamento que possa ser usado em África, mas aceitam a concessão de importantes ajudas económicas e de

31 Ver o testemunho de Alfredo Ramos Rocha, "Portugal e a Defesa Ocidental: problemas militares e estratégicos 1945-1978", *Proserpina*, n.º 8, Mérida, Abril de 1989, pp. 69-83.

32 A STANAVFORLANT é uma esquadra permanente da NATO no Atlântico, formada em 1967, onde participam navios de cinco nações de forma permanente e de outras três de forma periódica. Portugal é uma dessas três nações (as outras são a Dinamarca e Noruega), destacando normalmente uma fragata por períodos de 4 a 5 meses por ano.

material para as Forças Armadas que não esteja ligado directamente à guerra contra-subversiva. O novo acordo é assinado a 9 de Dezembro de 1971, por ocasião da reunião ministerial da NATO em Bruxelas. Prevê a continuação da presença americana por um período curto de 2 anos (até 3 de Fevereiro de 1974), tendo como contrapartida a concessão de créditos para projectos de desenvolvimento, de modestas dádivas para projectos de educação, de um navio oceanográfico e de material militar auxiliar (equipamento de engenharia, transmissões e outro) que não devia ser usado em África, até ao reduzido montante de 5 milhões de dólares. É um acordo que não satisfaz a parte portuguesa, sendo essa a razão do seu período de vigência se reduzir ao mínimo, mas que representa as concessões máximas possíveis.

Em terceiro lugar, a aproximação à NATO permite a actualização técnica parcial das Forças Armadas, tanto em termos de equipamento como de tácticas e organização. Os contactos são especialmente importantes no campo da luta anti-submarina e da guerra de minas, onde Portugal tinha deixado de acompanhar a evolução desde 1961. O facto não deixa de ter a sua importância para as guerras de África, pois teme-se a partir de certa altura a internacionalização do conflito, que poderia passar nomeadamente pelo fornecimento de submarinos a um país africano ou a forças da OUA. Esta fase do relacionamento com a NATO, aliás, está cheia de pormenores bizarros e quase caricatos, devido à situação política. Um exemplo é o relacionamento com os navios da *Royal Navy*, com os quais se colabora em exercícios comuns nas águas da Europa e no âmbito do IBERLANT, para depois encontrar os mesmos navios como “adversários” no bloqueio da Beira. A participação na NATO, porém, permite que o bloqueio da Beira tenha sempre decorrido com relações cordiais entre as duas marinhas envolvidas, chegando-se a dar assistência médica a marinheiros ingleses em hospitais nacionais e a trocar mensagens de saudações de carácter pessoal. Não era para admirar que assim fosse, pois muitos dos oficiais envolvidos de ambos os países tinham sido colegas nos mesmos cursos e escolas da NATO.

Em quarto lugar, a aproximação à NATO é igualmente encarada pelos responsáveis políticos nacionais como uma forma de obter garantias políticas de um apoio mínimo caso as coisas corram pelo pior ou como um posicionamento na perspectiva de desenvolvimentos inesperados. Um exemplo destas situações, são os receios dos responsáveis nacio-

nais sobre as consequências de um eventual colapso do dispositivo militar na Guiné, teatro onde a guerra é desfavorável aos portugueses. Uma das principais razões das crescentes dificuldades, é que o PAIGC obtinha armamento tecnicamente desenvolvido, com realce para o míssil anti-aéreo *Strela*, enquanto Portugal não conseguia acesso a equipamento equivalente. Em 1973 Portugal é o único país da NATO que permite o uso de bases para o reabastecimento aéreo de Israel na guerra de Yom Kippur. Os responsáveis nacionais salientam junto do Governo Americano a contradição que é o facto de se revelarem durante a crise os aliados mais seguros e de, apesar disso, não terem acesso ao armamento fornecido sem dificuldade aos restantes parceiros da NATO. Lisboa levanta então directamente a questão da solidariedade ocidental perante as dificuldades na Guiné, na medida em que a política oficial do Governo é que é preferível um colapso militar com honra a uma retirada negociada. A pressão é exercida principalmente sobre os EUA, dos quais se exige como mínimo o fornecimento de mísseis anti-aéreos *Redeye* equivalentes ao *Strela* (o PAIGC ia passar a operar com aviação própria a curto prazo). O problema é igualmente colocado nas reuniões da NATO, pois considera-se que a organização não podia ficar indiferente perante a possibilidade de uma derrota militar de um dos seus membros. É ainda criticado na NATO o facto de instituições de países membros, como a Holanda ou a Noruega, apoiarem abertamente os movimentos de libertação.

Tanto a NATO como os EUA se revelam intransigentes em relação ao problema político de fundo, mas surgem claros gestos de boa vontade, reveladores sobretudo do desejo de fomentar a evolução portuguesa e de facilitar uma solução negociada para as guerras de África. A Inglaterra, por exemplo, permite a realização de negociações secretas entre Portugal e o PAIGC em Londres e dá realce à comemoração do aniversário da secular Aliança, que passa nomeadamente pela visita de Marcelo Caetano a Londres. A França aceita fornecer mísseis anti-aéreos *Crotale* a Portugal, que estavam prestes a ser expedidos quando se deu o 25 de Abril, tendo sido recusados pelo novo Governo. Os EUA dão a entender que poderiam dar um apoio logístico a uma eventual retirada à pressa da Guiné e aceitam procurar obter o fornecimento indirecto de mísseis anti-aéreos e armamento mais moderno, nomeadamente através de Israel ou da RFA, embora encontrem uma barreira intransponível neste último caso.

A NATO E A DEMOCRATIZAÇÃO DE PORTUGAL 1974/1976

Por mera coincidência ou não, quando se deu o 25 de Abril estavam três esquadras perto de Portugal. Em Lisboa a STANAVFORLANT preparava-se para largar para mais um exercício de rotina, com uma fragata portuguesa, que acabou por ficar no Tejo. Ao largo da capital pairavam duas outras forças navais: uma soviética e outra espanhola. Era uma presença simbólica, que mostrava como, nas novas condições da terceira fase da guerra fria que então começava, os acontecimentos de Portugal eram acompanhados com especial interesse pelos principais agentes internacionais.

A NATO teve um papel discreto mas significativo em termos da implantação da democracia pluralista em Portugal, num processo que tem muito a ver com a evolução da política dos EUA e da CEE no período dos Governos Provisórios. Como é hoje sabido, o 25 de Abril surge como uma surpresa para os EUA e para os aliados europeus. A formação dos Governos de Transição com a participação do Partido Comunista suscita algumas reservas por parte dos EUA, mas estas são tranquilizadas pelas primeiras afirmações públicas dos novos responsáveis, nomeadamente do Presidente da República Spínola e do Ministro dos Negócios Estrangeiros Mário Soares, onde se reafirma o desejo de manter os compromissos da NATO e a presença americana nos Açores. O progressivo resvalar da política portuguesa para a radicalização durante o período do verão quente, reacende as reservas e dúvidas americanas, especialmente depois do 11 de Março, quando a própria revista *Time* representa Portugal como um país dominado por uma "troika" comunista.

A evolução portuguesa, como hoje sabemos, vai dividir a administração americana e envolver a NATO. O Secretário de Estado americano Henry Kissinger deixa-se dominar a partir de fins de 1974 pelo pessimismo em relação a Portugal e defende mesmo que o país se poderia tornar numa espécie de "vacina" para a Europa do Sul, um exemplo negativo que ninguém quereria seguir, o que permitiria segurar a situação na Espanha e na Grécia. Este pessimismo é contrariado por outros responsáveis americanos, nomeadamente pelos embaixadores Scott e Frank Carlucci, que acreditam na possibilidade da vitória das forças democráticas se devidamente apoiadas. É esta igualmente a opinião dos membros europeus da NATO em peso, que não só apoiam as forças democráticas como

fazem sentir em Washington que não aceitam qualquer política de isolamento ou de acção radical contra Portugal.

Os aliados europeus, muito em especial a RFA e a Inglaterra, moderam as posições de Washington e defendem nomeadamente que está fora de questão o afastamento de Portugal da NATO. Durante todo o processo, aliás, nenhum dos quatro principais partidos portugueses (onde se inclui o PCP) advogou a saída da NATO. Esta hipótese, que seja do nosso conhecimento, só se levantou em duas circunstâncias. Foi o caso durante o 5º Governo Provisório, quando a administração americana deu a entender que, na sua opinião, não era aconselhável a permanência na NATO de um país governado pelos comunistas. Os EUA mudam rapidamente de opinião perante a evolução nacional. Por outro lado, o Ministro dos Negócios Estrangeiros Mário Soares, segundo afirmações públicas recentes³³, teria dito em conversa com Henry Kissinger que a única circunstância que poderia levar Portugal a rever a sua permanência na NATO era se os EUA apoiassem os movimentos independentistas açoreanos.

A moderação americana foi também visível em relação aos Açores. Em começos de 1974 tinham-se iniciado negociações para renovação da cedência de direitos nas ilhas aos EUA, que seriam interrompidas com o 25 de Abril. Os Governos Provisórios, porém, garantiram a continuação de facto da presença americana, mesmo sem um acordo formal. Os EUA, pelo seu lado, não fomentaram nem apoiaram os movimentos independentistas açorianos, mesma na altura em que Kissinger temia que se instalasse um governo comunista em Lisboa. O enquadramento da NATO auxiliou sem dúvida esta evolução.

Durante todo o período do verão quente estabeleceu-se uma espécie de “acordo de cavalheiros” nas relações com a NATO. Eram os próprios militares portugueses que voluntariamente se afastavam das posições de maior melindre, de modo a não fomentar a eventual desconfiança em relação a um país com elementos do Partido Comunista no Governo.

A NATO enquanto organização exerceu igualmente a pressão possível em relação à evolução portuguesa, numa política que era muito semelhante à adoptada pela CEE. Ambas as instituições se diziam dispostas a ajudar Portugal nas respectivas esferas próprias (a CEE no campo económico e financeiro, a NATO na vertente militar), mas acrescentavam que tal só

33 Declarações feitas no colóquio sobre “Portugal e a Transição para a Democracia”, organizado pela Fundação Mário Soares e pelo IHC/UNL, em depoimento de 28 de Novembro de 1998.

seria possível se a evolução do país fosse no sentido de uma democracia pluralista de tipo ocidental. Os países da NATO individualmente e a própria instituição foram igualmente importantes para moderar a política da Espanha de Franco e evitar que Madrid adoptasse uma atitude de aberta desestabilização dos governos de Vasco Gonçalves. Do mesmo modo, tanto os países da NATO como a instituição fizeram sentir junto de Moscovo que a instalação de um governo comunista em Lisboa apoiado pela URSS seria encarada de forma muito negativa e comprometeria nomeadamente toda a política de desanuviamento. Esta era especialmente importante para a URSS em 1975, quando se realiza a Conferência de Helsínquia, que abre uma nova fase do relacionamento em termos da Europa, e quando a RFA se mostra disposta a financiar a modernização das economias do Pacto de Varsóvia, com importantes investimentos. Moscovo em 1975 dá provas de grande moderação na Europa, ao mesmo tempo que pratica a intervenção directa em África, como fez em Angola e na Etiópia, para aproveitar o vazio de poder devido à paralisação da administração americana depois do Vietname. Era o começo dos “Vietnames ao contrário”, que foram importantes para a impulsão da URSS. Finalmente, a influência da NATO condicionou a evolução dos militares que fizeram o 25 de Abril e impuseram a consolidação da democracia com o 25 de Novembro.

Em resumo, podemos dizer que a NATO foi uma das influências externas mais significativas na democratização de Portugal, de forma indirecta e directa. Indirectamente, foi ela que criou a “geração NATO” nas Forças Armadas e foi esta que, depois da tentativa falhada de 1961, viria a afirmar-se no 25 de Abril, que tinha claramente como modelo as sociedades de democracia pluralista que os militares portugueses aprenderam a conhecer principalmente através dos contactos com a NATO. Directamente, a NATO fomentou pelos meios próprios a consolidação da via democrática depois do 25 de Abril, numa acção onde, é preciso acrescentar, a influência principal veio da CEE e da RFA.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Turíbio Pedro, *Portugal e a Aliança Atlântica*, IDN, Lisboa, 1980.

ANTUNES, José Freire, *Kennedy e Salazar – o Leão e a Raposa*, Lisboa, 1991.

- Avante – *Dossier NATO*, Lisboa, 1979.
- Avante – *Portugal e a NATO*, Lisboa, 1990.
- BEAUFRE, Andre, *NATO and Europe*, New York, 1966.
- CARDOSO, Pedro, *As Informações em Portugal*, IED, Lisboa, 1980.
- CARRILHO, Maria, *As Forças Armadas e a Mudança Política em Portugal no Século XX*, Lisboa, 1984.
- CARVALHO, Henrique Martins de, *Portugal e o Pacto do Atlântico*, Lisboa, 1953.
- CARVALHO, Virgílio de, *O Pacto do Atlântico e a Política Mundial*, Lisboa, 1955.
- CROLLEN, Luc, *Portugal the US and NATO*, Louvain, 1973.
- ESTEVES, Raul, *A Defesa da Europa Ocidental*, Lisboa, 1952.
- FERREIRA, José Medeiros, *O Comportamento Político dos Militares*, Lisboa, 1992.
- GAMA, Jaime, “A Adesão de Portugal às Comunidades Europeias”, in *Política Internacional*, nº 10, 1994/1995, pp. 5-19.
- LEMONS, Viana de, *Duas Crises*, Lisboa, 1977.
- LÓPES, Mário Canongia, *Os Aviões da Cruz de Cristo*, Lisboa, 1989.
- LOURENÇO, Eduardo, *Os Militares e o Poder*, Lisboa, 1975.
- MACEDO, Ernesto Ferreira de, *Subsídios para o Estudo do Esforço Militar Português na Década de Cinquenta*, 2 vols, Lisboa, 1988.
- MACEDO, Ernesto Ferreira de, *Esforço Militar Português na Década de Cinquenta*, 4 vols., Lisboa, s.d.
- MAGALHÃES, José Calvet de, “Portugal e os EUA. Relações no Domínio da Defesa”, in *Estratégia*, nº 3, Lisboa, 1987.
- MAGALHÃES, José Calvet de, “Portugal e a Defesa Ocidental: a Política Atlantista”, in *Proserpina*, nº 8, Mérida, Abril de 1989, pp. 55-69.
- MONTEIRO, Saturnino, *A Evolução do Pensamento Naval Português*, Lisboa, 1993.

- NOGUEIRA, Alberto Franco, *Salazar*, 6 vols., Coimbra e Porto, 1984-1988.
- PINA, Luís da Câmara, *A Organização do Tratado do Atlântico Norte: Formação, Estrutura e Funcionamento*, Coimbra, 1960.
- ROCHA, Alfredo Ramos, "Portugal e a Defesa Ocidental: Problemas Militares e Estratégicos", in *Proserpina*, n.º 8, Mérida, Abril de 1989, pp. 69-83.
- ROLLO, Fernanda, *Portugal e o Plano Marshall*, Lisboa, 1994.
- ROSAS, Fernando, *O Estado Novo – 7.º vol. da História de Portugal* coordenada por José Matoso, Lisboa, 1996.
- SACHETTI, António Emílio, *Temas de Política e Estratégia*, Lisboa, 1986.
- SALAZAR, António de Oliveira, *Discursos e Notas Políticas*, 6 vols., Coimbra, 1946-1967.
- SOARES, Mário, *Democratização e Descolonização*, Lisboa, 1975.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano, *From Neutrality to Alignment. Portugal in the Foundation of the Atlantic Pact*, Florence, s.d.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano, "Portugal e a NATO: 1949-1989", in *Análise Social*, n.º 133, Quarta Série, vol. XXX, 1995 – 4.º, pp. 803-819.
- TELO, António José, *Portugal e a NATO*, Cosmos, Lisboa, 1996.
- TELO, António José, *Os Açores e o Controlo do Atlântico*, Asa, Lisboa, 1993.
- THEMIDO, João Hall, *Dez Anos em Washington 1971-1981*, Lisboa, 1995.
- VALENÇA, Fernando, *As Forças Armadas e as Crises Nacionais: a Abrilada de 1961*, Lisboa, s.d.