

# GEORGE KENNAN E AS NEGOCIAÇÕES LUSO-AMERICANAS SOBRE OS AÇORES

Luís Nuno Rodrigues

## INTRODUÇÃO

A 28 de Novembro de 1944 foi assinado um acordo entre os governos de Portugal e dos Estados Unidos concedendo a este último autorização para construir e utilizar uma base naval e aérea na ilha de Santa Maria, no arquipélago dos Açores. Formalizava-se, assim, a presença norte-americana nos Açores, antes mesmo da sua transferência para a base das Lajes, já depois da II Guerra Mundial. A assinatura do acordo, sobre o qual se cumprem este ano seis décadas, constituiu, simultaneamente, um ponto de chegada e um ponto de partida: um ponto de chegada porque representava o culminar de longos meses de difíceis e complexas negociações entre Portugal e os Estados Unidos, desencadeadas pelas conversas tidas em Lisboa, ainda no final de 1943, entre o jovem *chargé d'affaires* norte-americano, George Kennan, e o chefe do Governo português, Oliveira Salazar; um ponto de partida porque este acordo permitiria às forças militares norte-americanas o acesso directo ao arquipélago açoriano e a utilização de bases navais e aéreas até hoje ininterrupta. O papel desempenhado por George Kennan nas negociações luso-americanas foi fundamental, embora se tivesse confinado aos seus primeiros meses. Contudo, pode dizer-se que as conversas e os argumentos desenvolvidos nos últimos dias de 1943 junto de Oliveira Salazar (que, na altura, acumulava a pasta dos Estrangeiros com a Presidência do Conselho) e do embaixador Luís Teixeira de Sampayo (secretário-geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros), acabaram por se revelar decisivos para as negociações que chegariam a bom termo em 1944.

## UM TAKEOVER DOS AÇORES?

As negociações entre Portugal e os Estados Unidos para a concessão de facilidades nos Açores foram longas e complexas, demorando praticamente um ano a concluir. O seu começo deu-se pouco tempo depois da Cimeira de Moscovo, onde, no final de Outubro de 1943, os Estados Unidos, a Inglaterra e a União Soviética acordaram finalmente na abertura de uma segunda frente de guerra na Europa, decisão confirmada no mês seguinte, em Teerão.

De início, os comandos militares norte-americanos elaboraram uma extensa lista de facilidades requeridas, da qual faziam parte bases navais e aéreas em Ponta Delgada, na Horta, no Faial, na ilha Terceira e na ilha das Flores. Os americanos pretendiam também acesso aos «sistemas de comunicações por cabo já existentes», considerados essenciais para a actuação das forças norte-americanas nos Açores e também nos «teatros de guerra» no Norte de África e na Europa. Eram solicitadas «facilidades portuárias sem restrições e acomodações em terra para o pessoal necessário nos portos açorianos», bem como autorização para estacionar um navio de guerra em cada um dos portos açorianos utilizados pelo seu pessoal. Os militares americanos pretendiam igualmente a «pronta admissão do pessoal americano necessário para o melhoramento, construção e funcionamento» das instalações no arquipélago, bem como facilidades alfandegárias para todos os materiais necessários<sup>1</sup>.

No entanto, a diplomacia norte-americana – com especial destaque para George Kennan – conseguiu moderar o ímpeto dos militares e convencer a Administração a adoptar uma aproximação mais cautelosa ao Governo de Lisboa. Nas suas memórias, Kennan recorda ter lido a lista de facilidades requeridas pelos militares com «horror e estupefacção»,

entendendo-a como um verdadeiro *takeover* das ilhas açorianas pelas forças armadas americanas. Era claro, escreveu Kennan, que «facilidades desta dimensão iriam simplesmente afundar a economia e a administração das ilhas sob o seu próprio peso». Kennan consultou também, de imediato, o embaixador britânico em Lisboa,

NAS SUAS MEMÓRIAS, KENNAN RECORDA TER LIDO A LISTA DE FACILIDADES REQUERIDAS PELOS MILITARES COM «HORROR E ESTUPEFAÇÃO», ENTENDENDO-A COMO UM VERDADEIRO *TAKEOVER* DAS ILHAS AÇORIANAS PELAS FORÇAS ARMADAS AMERICANAS.

Ronald Campbell, a quem mostrou a lista de facilidades requeridas pelo Governo americano. Campbell também «empalideceu» à medida que foi lendo a lista. Era «óbvio», concluiu Kennan, que a apresentação deste documento a Oliveira Salazar provocaria «um grave e perigoso desentendimento entre os nossos dois governos»<sup>2</sup>.

Assim, o diplomata americano apressou-se a responder para Washington, através de um longo telegrama, dizendo que «se nesta altura fizermos uma aproximação a Salazar com a totalidade deste programa, ele não só recusará imediatamente como, daqui para a frente, verá com a maior das suspeitas até qualquer objectivo menor que possamos mais tarde apresentar em relação aos Açores». Por outras palavras, Salazar «baterá com a porta estrondosamente e não será fácil convencê-lo a abri-la de novo». Para Kennan, o acordo luso-britânico sobre os Açores, celebrado em Agosto desse ano, tinha já sido assinado de forma «relutante» e apenas com base na tradicional aliança luso-britânica. O chefe do Governo português temia a reacção da Alemanha e certamente encararia as negociações com os Estados Unidos como uma possível causa de fricção com os germânicos. O próprio Kennan concordava com Salazar, afirmando para Washington que as relações entre Portugal e a Alemanha se encontravam «perigosamente perto de um ponto de ruptura»<sup>3</sup>.

Por outro lado, Kennan considerava que aquilo que os militares norte-americanos pediam aos portugueses era não apenas «muito mais do que os britânicos tinham conseguido», como «ultrapassava consideravelmente aquilo que eles tinham requerido originalmente». Ou seja, o pedido, tal como colocado, «iria confirmar os medos de Salazar de que nós queremos nada menos do que todo o arquipélago» e poderia torná-lo absolutamente «inflexível» em relação a pedidos posteriores menos ambiciosos. Kennan lembrava ainda que não tinha nenhum «quid pro quo» para oferecer a Salazar e recordava que os ingleses, em troca do acordo de Agosto, tinham «garantido o respeito pela integridade do seu império» e tinham assegurado que sairiam dos Açores assim que a guerra terminasse. Certamente que Salazar acreditava também que tinha assegurado dos britânicos um apoio implícito à continuidade do seu regime<sup>4</sup>.

Neste telegrama enviado para Washington, Kennan colocou, por fim, aos governantes norte-americanos aquele que se viria a tornar no dilema recorrente dos Estados Unidos na sua relação com Portugal durante as décadas seguintes. Para o diplomata norte-americano qualquer governo norte-americano, durante e após a guerra, teria apenas duas hipóteses a seguir para manter uma boa relação com Portugal e para garantir o crucial acesso aos Açores: ou os Estados Unidos apostavam no derrube de Salazar e do Estado Novo e no estabelecimento de um regime mais favorável às pretensões norte-americanas ou, pelo contrário, procuravam ganhar a confiança de Salazar e trabalhar com ele. Kennan manifestava-se a favor desta segunda hipótese mas acrescentava que, para ela ser viável, era indispensável uma declaração por parte do Governo americano de respeito pela soberania portuguesa em todos os territórios do seu império colonial<sup>5</sup>.

Na sequência desta troca de telegramas, George Kennan foi chamado a Washington para receber novas instruções. Numa primeira reunião, no Pentágono, Kennan diz ter passado uma manhã de «horror». Foi-lhe perguntado, desde logo, porque não tinha exposto ao Governo português as solicitações dos militares norte-americanos. Na sua resposta, Kennan recapitulou os argumentos que havia desenvolvido no seu telegrama. O diplomata recorda-se de ter saído da reunião sem qualquer indicação da decisão que viria a ser tomada e depois de ter ouvido o secretário de Guerra, Henry Stimson, afirmar que era já altura de os Estados Unidos passarem a ter um embaixador em Lisboa «que pudesse dar a atenção adequada aos nossos assuntos neste importante posto»<sup>6</sup>.

Após o «desaire» no Pentágono, Kennan conseguiu ainda ser recebido directamente por Franklin Roosevelt. O Presidente norte-americano disse a Kennan que não compreendia como Salazar «poderia alguma vez suspeitar que ele, Franklin Roosevelt, não garantiria que nós evacuaríamos e devolveríamos aos portugueses, em bom estado e assim que a guerra terminasse, quaisquer facilidades que pudéssemos, temporariamente, ser autorizados a utilizar nas ilhas». Roosevelt disse a Kennan para regressar no dia seguinte a Lisboa, levando consigo uma carta que ele próprio escreveria a Salazar com as referidas garantias<sup>7</sup>.

## A ENTREVISTA COM SALAZAR

Kennan regressou a Lisboa com uma «latitude considerável» no que respeitava às suas conversações com o Governo português. O seu plano era agora começar por perguntar a Salazar se este não se opunha a que as forças norte-americanas utilizassem as facilidades concedidas aos britânicos nas Lajes, nomeadamente enviando unidades de engenharia para os trabalhos de melhoramento das instalações. Só após obter estas garantias, consideradas prioritárias, Kennan pretendia sondar Salazar «informalmente» sobre os «desejos» das forças armadas americanas em obter facilidades adicionais<sup>9</sup>.

Oliveira Salazar recebeu George Kennan a 23 de Novembro de 1943. O *chargé d'affaires* americano contou a Salazar que tinha recebido, há mais de um mês, instruções do seu governo para proceder a esta diligência mas que, «excedendo-se talvez em não cumprir imediatamente as instruções do Presidente», pedira autorização para se deslocar a Washington para discutir o assunto com as autoridades competentes, do Presidente aos Estados-Maiores da Guerra e da Marinha<sup>9</sup>. Antes de prosseguir na conversa, Kennan entregou a Salazar uma carta pessoal do Presidente Roosevelt, na qual este salientava as vantagens, «no que respeita ao encurtamento da guerra e ao salvamento de vidas», da utilização pelas forças norte-americanas de facilidades nos Açores. O Presidente americano afirmava também que os Estados Unidos não tinham quaisquer ambições sobre os territórios portugueses e evocava a sua presença nos Açores durante a Grande Guerra para lembrar que nesses dias «nunca se colocou qualquer dúvida acerca da boa fé dos Estados Unidos no seu compromisso de que, após a guerra, as bases seriam abandonadas logo que possível»<sup>10</sup>.

Kennan colocou então a Salazar as duas grandes questões que preocupavam, de momento, os Estados Unidos na sua relação com Portugal: em primeiro lugar, a autorização por parte do Governo português para que os americanos utilizassem as facilidades concedidas aos britânicos e para que colaborassem no seu melhoramento; em segundo lugar, a necessidade de utilização de mais facilidades nos Açores, por parte das forças norte-americanas. Quanto à primeira questão colocada por Kennan, Salazar respondeu que, de acordo com o seu entendimento, os americanos estavam autorizados a utilizar as «facilidades navais» concedidas aos britânicos, sempre que julgassem apropriado<sup>11</sup>. No entanto, prosseguiu Kennan, «estava averiguado que o campo da Terceira não chegava» e que era necessário outro aeródromo nos Açores. Os americanos inclinavam-se inicialmente para a ilha das Flores. Depois da guerra esse aeródromo, a ser construído, ficaria «com todas as suas instalações e melhoramentos para o governo português». Kennan disse «insistentemente [...] nada querer o seu Governo fazer ou utilizar que não seja de acordo com o Governo português e da vontade deste»<sup>12</sup>.

O chefe do Governo português respondeu não estar preparado para discutir de imediato esta proposta de Kennan, uma vez que ela representava uma «inversão completa da nossa política externa, numa palavra, um convite para entrarmos na guerra ao lado dos Estados Unidos». Justificando a concessão de facilidades à Inglaterra pela existência de uma aliança anterior ao próprio conflito (o que não implicava a quebra da neutralidade),

Salazar disse não existir dúvida que «a concessão de facilidades a outro país que não a nação aliada não pode deixar de ser considerada jurídica e politicamente como quebra de neutralidade e acto de positiva beligerância». Em suma, «qualquer favor ou facilidades além daquelas que os Estados Unidos já logram em virtude do acordo com a Inglaterra só podem ser consideradas no quadro do mesmo acordo e não por fora dele ou por novo acordo com outra potência»<sup>13</sup>.

Por outro lado, no decurso da conversa com Kennan, Oliveira Salazar aludiu longamente à situação em Timor que, em Fevereiro de 1942, tinha sido invadido por forças nipónicas. O Japão justificara a invasão com o propósito de expulsar do território as forças aliadas e garantir a manutenção da integridade territorial de Timor e sua restituição a Portugal quando a situação de emergência deixasse de justificar a sua ocupação. Junto de Kennan, Salazar procurou estabelecer um paralelo entre os interesses japoneses em Timor e os interesses americanos nos Açores. O Presidente do Conselho referiu que poderia já ter negociado com o Governo japonês a sua retirada de Timor, caso estivesse disposto a conceder aos nipónicos as facilidades aéreas que eles pretendiam utilizar no território. Não o havia feito, porém, na convicção que tal decisão colocaria Portugal na estranha situação de ser um país neutral e simultaneamente «negociar com os beligerantes sobre facilidades no império português»<sup>14</sup>.

George Kennan considerou a sua conversa preliminar com Oliveira Salazar como sendo «relativamente encorajadora». O diplomata norte-americano estava agora convencido que Salazar, após ter recebido a carta de Roosevelt, estaria «receptivo quanto à utilização das ilhas pelas nossas forças», embora fosse necessário encontrar uma «fórmula» que permitisse conciliar essa mesma utilização com a «política de neutralidade» que Portugal insistia em prosseguir. Particularmente importantes, na sua opinião, tinham sido as palavras proferidas por Salazar a respeito de Timor. Deste modo, ainda no final de Novembro de 1943, a embaixada norte-americana voltava a chamar a atenção de Washington para os «comentários de Salazar acerca de Timor», considerando que, «no final, a situação em Timor pode vir a ter um peso decisivo na atitude dos portugueses»<sup>15</sup>.

### **A POSIÇÃO PORTUGUESA**

No entanto, as reticências colocadas por Salazar em relação aos interesses norte-americanos tinham outras razões mais profundas. Salazar temia as consequências para Portugal do avanço norte-americano para Ocidente e da «deslocação do centro de gravidade da política europeia para o Atlântico». Esta realidade produziria «um enfraquecimento natural da acção anglo-americana no Centro e Leste europeu, o que deve traduzir-se na existência de maiores facilidades à hegemonia russa». Os Estados Unidos, por seu turno, preparavam-se para desempenhar «papel correspondente à sua importância e ao seu esforço de guerra», com a tendência para «partilharem as posições até agora usufruídas quase só pela Inglaterra». Esta realidade sentir-se-ia «nas relações, nos acordos, nas pretensões, na vida de todos os dias» e seria profundamente negativa para a Europa uma vez

que os Estados Unidos «têm um regular desconhecimento dos negócios e problemas europeus: muito ricos, vivendo muito à larga, muito jovens, não sentem as nossas necessidades, não podem ter as mesmas concepções políticas». Nestas circunstâncias, parecia impor-se, «como exigência duma visão realista, que tenhamos em conta na nossa política para com os Estados Unidos os factos ou perspectivas acima enunciados». É que, de acordo com Salazar, «as últimas posições defensivas da Europa em relação à América pode-se dizer estão nas mãos de Portugal. Manter a plena disposição delas, mantê-las fora de qualquer compromisso ou servidão nas mãos de uma potência europeia e não agressiva, é alto serviço prestado a toda a Europa». Mais ainda: «Se essa nação é aliada da

Inglaterra, é um grande serviço prestado à Inglaterra, ao Império Britânico, à hegemonia ou potência britânica». Destas considerações advinha a «impossibilidade de acordos que, não nascendo de tratados de aliança, seriam a guerra para Portugal, com a completa inversão da política de neutrali-

SALAZAR TEMIA AS CONSEQUÊNCIAS PARA PORTUGAL DO AVANÇO NORTE-AMERICANO PARA OCIDENTE E DA «DESLOCAÇÃO DO CENTRO DE GRAVIDADE DA POLÍTICA EUROPEIA PARA O ATLÂNTICO».

dade que, de conformidade com a Inglaterra, tem sido seguida desde o começo do conflito». Esta impossibilidade de «acordos para extensão aos Estados Unidos das facilidades concedidas à Inglaterra» não significava, no entanto, que não se pudesse, «com boa vontade, encontrar-se alguma maneira de os Estados Unidos utilizarem aquelas mesmo que originalmente lhes não fossem destinadas». Para o futuro, Salazar julgava que «as circunstâncias da política mundial e o papel que os Estados Unidos desempenharão na política europeia aconselham maior estreitamento de relações e mais intensos contactos económicos, culturais e até políticos com essa Nação». No entanto, por razões de prudência, «não é nossa intenção nem haveria vantagem em “bruler les étapes” mas em caminhar com segurança no sentido do bom entendimento e da colaboração amigável»<sup>16</sup>.

Esta posição de fundo, expressa por Salazar numa carta enviada às embaixadas portuguesas de Washington e Londres, foi transmitida em Lisboa a George Kennan pelo embaixador Teixeira de Sampayo. Este salientou que o «desejo de ser agradáveis e úteis aos Estados Unidos é em nós muito sincero, o apreço pelas nossas relações com eles no presente, como verdadeiramente primeira potência mundial, é muito grande». Porém, tudo isto tinha de ser «enquadrado nas possibilidades da nossa posição política». Portugal tinha concedido as facilidades requeridas pelos ingleses ao abrigo da aliança luso-britânica, verdadeiro «ponto de apoio jurídico, aos olhos de muitos contestável talvez, mas na realidade conhecido». Caso Portugal concedesse aos Estados Unidos facilidades semelhantes, a sua posição seria, pelo contrário, a de «verdadeiro beligerante»<sup>17</sup>.

### **AS PROPOSTAS DE KENNAN**

Compreendidas as reservas do Governo português, Kennan procurou então uma saída possível. No final de Novembro de 1943, em conversa com Teixeira de Sampayo, Kennan

avançou com uma proposta inovadora, sugerindo que o Governo português iniciasse a construção de um novo aeródromo nos Açores, «um grande aeródromo para depois da Guerra», sem que se discutisse para já a questão da sua futura utilização. Tratava-se de separar a questão da construção da questão da utilização. A primeira poderia ser, desde já, autorizada pelo Governo português; a segunda seria discutida quando o aeródromo estivesse concluído e quando «se tornasse necessário segundo as circunstâncias»<sup>18</sup>. Perante a reacção de Teixeira de Sampayo, Kennan sentiu-se encorajado a avançar com esta proposta junto de Oliveira Salazar. Os dois homens voltaram a reunir-se no primeiro dia de Dezembro de 1943. Kennan começou por informar Salazar que os técnicos americanos tinham concluído que era «impossível» construir um aeródromo na ilha das Flores, «pela dificuldade extrema do terreno» e que pensavam agora na ilha de Santa Maria. Quanto à «fórmula jurídica» que autorizasse a construção do segundo aeródromo, Kennan apresentou duas possibilidades: uma seria os ingleses solicitarem, ao abrigo do acordo existente, a construção de um novo aeródromo que «uma vez construído, poderia ser utilizado por uns e outros, em regime misto»; outra seria o Governo português «encomendar a uma casa americana, por ora sem qualquer compromisso, a construção desse campo». A empresa construtora seria uma «empresa privada, independente do governo americano» e a obra «poderia mesmo ser fiscalizada por engenheiros do governo português, se este o desejasse». Após a construção, que se estimava durasse três ou quatro meses, «seria examinado o problema da utilização», sendo até possível que, nessa altura, «a situação seja tal que o governo português não tenha qualquer dificuldade em fazer acordos directos com os Estados Unidos»<sup>19</sup>.

Simultaneamente com esta proposta de «fórmula jurídica», Kennan decidiu também introduzir a questão de Timor nas conversações. Avançou então com uma «construção toda sua» que aconselhou Salazar a esquecer caso discordasse: «[...] suponhamos [...] que o Governo português não consegue resolver a situação de Timor com os japoneses. Na Primavera encontrar-se-á provavelmente na situação de beligerância ou pelo menos de ruptura com o Japão, portanto ao lado dos Estados Unidos na luta do Extremo Oriente. Ora, a passagem pelo Atlântico é tão necessária para aquela guerra contra o Japão como a passagem do Pacífico». Assim, seria «perfeitamente correcto e coerente que Portugal cedesse nesse caso bases aos Estados Unidos». Kennan acrescentou logo a seguir estar «informado» do pedido que o Governo português tinha já feito junto do Governo britânico para «conversas relativas a Timor» e prometeu que não deixaria «cair» o assunto em Washington. A questão «tem de ser ventilada junto de MacArthur que é o general em chefe das forças aliadas no Sudoeste do Pacífico»<sup>20</sup>.

QUANTO AO «PENSAMENTO AMERICANO ACERCA DOS AÇORES», SALAZAR CONTINUAVA A CRER QUE SE TRATAVA APENAS DE UMA «AFIRMAÇÃO DE PRESTÍGIO DAS FORÇAS AMERICANAS QUE NÃO QUEREM DEPENDER EM NADA DOS INGLESES, ALÉM DE MANIFESTAÇÃO DE IMPERIALISMO QUE AVANÇA EM DIRECÇÃO À EUROPA».

No seu relato desta conversa, Salazar referiu que «a impressão final que me ficou é que iremos sofrer pressão através dos abastecimentos americanos para concedermos facilidades nos Açores e recusarmos volfrâmio aos alemães». Quanto ao «pensamento americano acerca dos Açores», Salazar continuava a crer que se tratava apenas de uma «afirmação de prestígio das forças americanas que não querem depender em nada dos ingleses, além de manifestação de imperialismo que avança em direcção à Europa». Face a este cenário, escrevia Salazar, «teremos de defender esta até ao extremo limite das nossas forças», com a agravante de o Governo britânico «não compreender essa necessidade» ou, pelo menos, não se encontrar «em posição de ajudar Portugal»<sup>21</sup>.

Sem saber destas cogitações de Salazar, após a conversa de 1 de Dezembro, o relatório de Kennan para Washington era já bem mais optimista. Salazar tinha acordado na utilização da ilha Terceira pela aviação norte-americana, desde que fosse encontrada uma formulação jurídica que «conciliasse essa utilização com o existente acordo luso-britânico». Na opinião de Salazar, a «simples identificação dos aviões como britânicos seria suficiente». Kennan tinha ainda informado Salazar «dos planos para a participação das nossas forças nos trabalhos de patrulha submarina na Terceira» e o líder português «não tinha mostrado surpresa nem colocado objecções». Quanto à questão da construção do aeródromo de Santa Maria, Salazar teria concordado em «examinar cuidadosamente a questão da construção e da utilização por forças americanas de um novo aeródromo em Santa Maria». No entanto, o Presidente do Conselho, pelas razões já conhecidas, não admitia conceder, de imediato, novas facilidades aos americanos. De acordo com Kennan, Salazar estaria mais inclinado para a possibilidade de autorizar os americanos a «construir um aeródromo» para o Governo português, adiando a questão da sua utilização pelas forças aliadas para um momento posterior. Esta tinha sido, aliás, a proposta avançada pelo próprio Kennan<sup>22</sup>.

Por fim, adiantava Kennan, Salazar estava verdadeiramente «ansioso» com a questão de Timor e preocupado em não ter recebido qualquer resposta ao pedido que tinha feito, em Agosto de 1943, ao Governo britânico. De qualquer modo, Salazar não se mostrava, para já, inclinado a aceitar a cedência de bases nos Açores com base na «hipótese de uma futura co-beligerância com os Estados Unidos contra o Japão»<sup>23</sup>.

Terminava aqui uma primeira ronda de conversações entre o Governo português e a diplomacia norte-americana em Lisboa. Muito caminho tinha sido já desbravado na direcção do acordo de 1944. Kennan tinha feito um diagnóstico correcto da situação, tinha avaliado bem a sensibilidade dos portugueses e tinha, finalmente, encontrado algumas avenidas de entendimento que seriam exploradas com sucesso nos meses seguintes. O embaixador Henry Norweb escrevia para Washington a 2 de Dezembro, salientando o «progresso considerável» conseguido nas conversas com Oliveira Salazar e o Governo português<sup>24</sup>. Dois dias depois, o secretário de Estado Cordell Hull congratulava Norweb e Kennan pelos «progressos substanciais» obtidos e pelos «encorajadores telegramas» enviados para Washington cujo conhecimento tinha, inclusivamente, sido



levado ao Presidente e às autoridades militares<sup>25</sup>. Entretanto, George Kennan abandonaria a sua posição em Lisboa e as negociações com o Governo português passaram a ser conduzidas directamente pelo embaixador Henry Norweb.

### **AS NEGOCIAÇÕES DE 1944**

Já sem George Kennan em Lisboa, as negociações luso-americanas prosseguiram ao longo de 1944. Salazar tentou adiar ao máximo uma tomada de posição definitiva. Mas, com a proximidade da ofensiva norte-americana na Europa e com o desenvolvimento da guerra no Pacífico, os militares começaram a pressionar a Administração norte-americana. Em Maio de 1944, os chefes de Estado-Maior enviaram ao Departamento de Estado um memorando em que se dizia que «um passo voluntário por parte de Portugal para se envolver na guerra contra o Japão e contra o Eixo Europeu como um aliado activo, seria bem-vindo pelos chefes de Estado-Maior conjuntos». Não existia, para isso, «objecção militar» a uma participação portuguesa numa eventual operação para libertar Timor. Mas as autoridades militares tinham concluído que a mais importante contribuição que Portugal poderia dar para derrotar o Japão e libertar Timor seria a concessão das facilidades nos Açores solicitadas pelos norte-americanos<sup>26</sup>.

Face à pressão da diplomacia americana, ainda em Maio de 1944, o Governo português autorizou o início de trabalhos exploratórios em Santa Maria, a cargo de uma empresa privada norte-americana para que nada se assemelhasse a um acordo entre os governos dos dois países. Depois, a 27 de Julho, numa carta enviada directamente ao Presidente norte-americano, Franklin Roosevelt, Oliveira Salazar anunciava ter autorizado o início das obras em Santa Maria. Apesar de este passo ser reconhecido por Salazar como «a primeira e essencial condição para todas as eventualidades futuras», nada estava ainda esclarecido sobre a utilização futura da pista em construção<sup>27</sup>.

O compromisso quanto à utilização do aeródromo apenas viria, de facto, alguns meses mais tarde. Só no final de 1944, com os Aliados cada vez mais perto de vencer a guerra, é que Salazar resolveu abandonar definitivamente a sua estratégia de demora e de atraso nas conversações com os americanos. O chefe do governo pressentiu que a continuação da recusa em conceder aos americanos a utilização de instalações próprias em Santa Maria poderia pôr em risco não só a manutenção de Timor, como de todo o império colonial e, em última análise, do próprio regime. O acordo entre os dois governos acabou por ser assinado a 28 de Novembro de 1944, por Oliveira Salazar e pelo embaixador Henry Norweb.

Os governos português e americano comprometiam-se a construir na ilha de Santa Maria «um aeródromo para servir de base aérea». Todas as construções «uma vez em

SÓ NO FINAL DE 1944, COM OS ALIADOS CADA VEZ  
MAIS PERTO DE VENCER A GUERRA,  
É QUE SALAZAR RESOLVEU ABANDONAR  
DEFINITIVAMENTE A SUA ESTRATÉGIA DE DEMORA  
E DE ATRASO NAS CONVERSAÇÕES  
COM OS AMERICANOS.

estado de servirem, serão consideradas propriedade do Estado Português». Portugal concedia aos Estados Unidos «a utilização sem restrições da base aérea de Santa Maria que ficará, tanto no que respeita a operações como a administração e controle, sob o comando da força aérea americana». O artigo terceiro do acordo previa que a utilização da base pelos Aliados terminasse «dentro de seis meses após haverem terminado as hostilidades ou ser assinado um armistício com as potências com as quais os Estados Unidos se encontram actualmente em guerra no Extremo Oriente». O acordo permaneceria «secreto» enquanto «um dos Governos julgar inconveniente a divulgação do seu conteúdo»<sup>28</sup>. Em anexo ao acordo principal foram trocadas duas notas diplomáticas de teor idêntico entre o Governo português e os governos americano e britânico. Através destas notas, os governos americano e britânico aceitavam a «participação de Portugal nas operações que eventualmente sejam conduzidas para expulsar os japoneses do Timor português a fim de ser restituído à plena soberania portuguesa». Ambos os governos reconheciam também que essa participação poderia ter lugar de forma directa, «pelo emprego de forças portuguesas», ou de forma indirecta, «pela concessão ao Governo dos Estados Unidos de facilidades para construção, utilização e controle de uma base aérea na ilha de Santa Maria, destinada a facilitar a deslocação das forças americanas para o teatro de guerra no Pacífico ou deste para os Estados Unidos»<sup>29</sup>.

Em todo este processo, o papel de George Kennan tinha sido fundamental. Kennan tinha sabido compreender, logo no final de 1943, a posição política do Governo português e quais as principais dificuldades que poderiam ser colocadas quanto à concessão directa de facilidades às forças norte-americanas. Tinha também gizado, antes da sua saída da Embaixada em Lisboa, as linhas a seguir pela diplomacia norte-americana nos meses seguintes. Da sua intervenção é de destacar, desde logo, o modo como encarou os pedidos iniciais das autoridades militares e como, de sua iniciativa, decidiu não os apresentar a Salazar sem primeiro fazer valer em Washington os seus pontos de vista. Depois, avaliando correctamente a posição de Oliveira Salazar, Kennan soube avançar com duas propostas concretas que acabaram por se revelar decisivas para a evolução da questão «Santa Maria»: por um lado, a ideia de manter separadas as questões da construção e da utilização do aeródromo de Santa Maria; por outro, a inclusão da questão de Timor nas conversações com Portugal. Após a assinatura do acordo de Novembro de 1944, como que ecoando as propostas de Kennan, o embaixador Henry Norweb escrevia para Washington que o sucesso das negociações tinha sido obtido através da «persuasão» e da «franca discussão» das divergências e não da utilização de um qualquer *big stick*. Como previra Kennan, uma aproximação mais «dura» não poderia ser compreendida por este país neutral «imbuído de todas as considerações jurídicas» típicas dos países neutros em tempo de guerra<sup>30</sup>. *RI*

## NOTAS

- 1** *Foreign Relations of the United States* (doravante FRUS), 1943, vol. II, pp. 554-555.
- 2** Kennan, George F., *Memoirs, 1925-1950*, Boston, 1967, pp. 151-153.
- 3** FRUS, 1943, vol. II, pp. 558-561.
- 4** *Ibidem*, pp. 558-561.
- 5** *Ibidem*, pp. 558-561.
- 6** Kennan, George F. *Memoirs, 1925-1950*, pp. 158-159.
- 7** *Ibidem*, pp. 160-161.
- 8** FRUS, 1943, vol. II, p. 566.
- 9** Relato de conversa entre Oliveira Salazar e George Kennan, 23 de Novembro de 1943, Arquivo Oliveira Salazar [doravante AOS], CLB/FSM - 3, pasta VI.
- 10** Carta de Franklin Roosevelt a Oliveira Salazar, 4 de Novembro de 1943, AOS/CLB/FSM - 3, pasta VI.
- 11** FRUS, 1943, vol. II, p. 568.
- 12** Relato de conversa entre Oliveira Salazar e George Kennan, 23 de Novembro de 1943, AOS/CLB/FSM - 3, pasta VI.
- 13** Relato de conversa entre Oliveira Salazar e George Kennan, 23 de Novembro de 1943, AOS/CLB/FSM - 3, pasta VI.
- 14** FRUS, 1943, vol. II, p. 568.
- 15** *Ibidem*, pp. 569-570.
- 16** Carta de Oliveira Salazar à Embaixada Portuguesa em Londres e à Legação de Portugal em Washington, 30 de Novembro de 1943, AOS/CLB/FSM - 3, pasta VI.
- 17** Relato de conversa entre Luís Teixeira de Sampayo e George Kennan, 27 de Novembro de 1943, AOS/CLB/FSM - 3, pasta VI.
- 18** Relato de conversa entre Luís Teixeira de Sampayo e George Kennan, 27 de Novembro de 1943, AOS/CLB/FSM - 3, pasta VI.
- 19** Relato de conversa entre Oliveira Salazar e George Kennan, 1 de Dezembro de 1943, AOS/CLB/FSM - 3, pasta VI.
- 20** Relato de conversa entre Oliveira Salazar e George Kennan, 1 de Dezembro de 1943, AOS/CLB/FSM - 3, pasta VI. Em Agosto de 1943, Salazar transmitira ao embaixador da Inglaterra em Lisboa «o desejo de que forças portuguesas fossem admitidas a participar em operações a empreender eventualmente por forças das Nações Unidas contra os actuais ocupantes do Timor Português». Cf. *Documentos Relativos aos Acordos entre Portugal, Inglaterra e Estados Unidos da América para a Concessão de Facilidades nos Açores durante a Guerra de 1939-1945*, Lisboa, Imprensa Nacional de Lisboa, 1946, p. 34.
- 21** Relato de conversa entre Oliveira Salazar e George Kennan, 1 de Dezembro de 1943, AOS/CLB/FSM - 3, pasta VI.
- 22** FRUS, 1943, vol. II, p. 574.
- 23** *Ibidem*, p. 575.
- 24** *Ibidem*, p. 576.
- 25** *Ibidem*, pp. 576-577.
- 26** FRUS, 1944, vol. IV, p. 26.
- 27** Carta de Oliveira Salazar a Franklin Roosevelt, 27 de Julho de 1944, AOS/CLB/FSM - 3, pasta VII.
- 28** "Acordo entre o Governo Português e o Governo dos Estados Unidos estabelecendo a forma de participação indirecta de Portugal em operações do Pacífico", AOS/CLB/FSM - 4, pasta VIII. Cf. também *United States Treaties and other International Agreements* (doravante citados como UST), vol. 2, Part 2, 1951, pp. 2124-2132.
- 29** Carta de Oliveira Salazar a Henry Norweb, de 28 de Novembro de 1944, AOS/CLB/FSM - 4, pasta VIII.
- 30** FRUS, 1944, vol. IV, p. 83.