

# A POLÍTICA EXTERNA DO ESTADO NOVO, O ULTRAMAR E A ONU UMA DOUTRINA HISTÓRICO-JURÍDICA (1955-68)<sup>a</sup>

Fernando Martins

Departamento de História da Universidade de Évora

Em Junho de 1963, já num período adiantado do conflito que opôs o Estado português à vaga anticolonialista pós-1956, e na sequência do corte de relações diplomáticas entre a Etiópia e Portugal, Salazar iniciava a sua resposta a uma missiva de Hailé Selassié nos seguintes termos: «Declara, porém, V. M. que o amor do povo etíope por essa independência lhe não permite aceitar que outros povos africanos possam permanecer oprimidos; e invoca, nelas se apoiando, as resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas relativas ao futuro de Angola e de Moçambique, como se aceitasse, de facto, a justiça dessas resoluções. Nós temos debatido este assunto, nas Nações Unidas, numa base essencialmente jurídica, porque foi em termos jurídicos que o problema foi inicialmente posto. Não, faria, porém justiça à posição particular do Vosso país em relação a Portugal, nem à alta consideração que V. M. I. merece aos portugueses se me limitasse a responder ao Vosso apelo *somente com considerações de ordem jurídica, não obstante o seu decisivo valor*»<sup>1</sup>.

De facto, desde 1956, o ano primeiro de Portugal na ONU na qualidade de membro de plenos direitos, teve início uma luta prolongada naquela instituição, como fora dela, contra os próceres do anticolonialismo. Nessa luta foi extremamente importante a utilização, por parte do Estado português, de argumentos de natureza histórico-jurídica. Pareceram eles sempre os mais adequados para a defesa da legitimidade das suas posições relativamente ao chamado Ultramar.

<sup>a</sup> Texto com base na comunicação apresentada no «Colóquio Portugal e as Nações Unidas (1945-95). 50 anos de história», organizado pelo Instituto de História Contemporânea da FCSH da UNL a 27 e 28 de Outubro de 1995. Este texto é uma das versões possíveis de um pequeno capítulo da tese defendida em Julho de 1995 na escola acima citada e intitulada *Portugal e a Organização das Nações Unidas. Uma história da política externa e ultramarina portuguesa no pós-guerra. Agosto de 1941-Setembro de 1968*.

Daí que se tenham tornado no elemento tático fundamental de uma estratégia que advogava a integridade e a unidade política da Nação portuguesa do Minho a Timor. Tratava-se claramente de uma reflexão teórica que se pretendia capaz de lutar, não apenas contra os adversários externos, mas também contra qualquer quebra na lógica do posicionamento do Governo estabelecido em Lisboa. Esta realidade não impediu que, sob o ponto de vista da prática e da força política das partes em confronto, Portugal não se encontrasse diminuído. No entanto, face ao posicionamento português perante o fenómeno descolonizador, e a forma como as NU<sup>2</sup> e a respectiva *Carta* o trataram jurídico-politicamente, foi possível, a Lisboa, desenvolver um sistema teórico-doutrinal capaz de limitar durante dezoito anos os eventuais efeitos daquilo que muitos designavam por espírito anticolonial da *Carta* assinada em S. Francisco no ano de 1945.

Finalmente, e uma vez vistas e percebidas as ambiguidades da *Carta das Nações Unidas*, pelo menos em matéria de descolonização, mas sobretudo como consequência da posição político-jurídica portuguesa relativamente aos seus territórios ultramarinos (mas também da Espanha<sup>3</sup> e da África do Sul<sup>4</sup>), como ainda pelo advento e adesão à ONU de inúmeros novos Estados independentes, no ano de 1959, vem a ser nomeado um *Comité* Especial (designado por «*Comité dos Seis*») com o fim de deliberar, específica e definitivamente, acerca da competência das NU para lidar com o problema colonial tal como disposto no art. 73.º da *Carta*, nomeadamente da sua alínea e)<sup>5</sup>.

Muito embora este *Comité*, não tenha sido, em 1959, uma criação a partir do nada<sup>6</sup>, as conclusões do relatório produzido e apresentado em 1960, a par da sua aprovação, concederam ao movimento anticolonialista uma legitimidade política acrescida – tanto na ONU como na vida política internacional. Relatório ao qual devemos juntar as resoluções da AG n.º 1514 (relativa à concessão de independência aos países e povos coloniais), 1541 (que incorpora o relatório do *Comité dos Seis* sobre o estatuto dos territórios não autónomos) e 1542 (relativa aos territórios não-autónomos portugueses), de 15 de Dezembro de 1960, e que, no seu conjunto, atestam o princípio do fim da jornada de defesa predominantemente histórico-jurídica patrocinada por Portugal na AG das NU. Inclusivamente, pelo facto de os mais acérrimos adversários de Portugal, na sua grande maioria países com assento na AG, transferirem o confronto para o estrito domínio político.

Apesar destes, como de outros factos, foi possível a Portugal estabelecer uma base histórico-jurídica sólida, quase inexpugnável do ponto de vista formal, para que posteriormente, a partir de 1960-61, pudesse enfrentar o «assalto» político e/ou militar aos seus territórios ultramarinos bem como às posições defendidas sobre a matéria aqui em análise.

## 1. *Doutrina: a teoria...*

Quando Portugal foi admitido nas NU, e de acordo com aquilo que «já na altura» era comum, o SG dirigiu ao Governo português «uma nota perguntando se este administrava qualquer território a que se aplicasse o artigo 73.º da Carta»<sup>7</sup>. Salazar tê-la-á estudado «atentamente», analisando-a depois com o ministro dos Negócios Estrangeiros, Paulo Cunha. Foi então dada uma resposta negativa, na qual se declarava que Portugal não era «responsável por qualquer território» a que fosse aplicável o referido artigo<sup>8</sup>. Salazar, como mais tarde escreveu Franco Nogueira, acabara de «tomar uma decisão de profundo significado», com «sérias implicações e extensas consequências».

A resposta portuguesa queria significar que as «províncias ultramarinas», do ponto de vista do governo de Lisboa, não tinham «vocaçãõ para independência separada», que cabia ao Estado português definir o «exclusivo direito de interpretar e aplicar a sua ordem constitucional», não permitindo «interferências alheias», da mesma forma que demonstrava, pela recusa na transmissão de informações, vontade de não submeter «a sua administração ultramarina a qualquer sistema de censura internacional». Por fim, as NU foram informadas de que embora respeitada a «letra do artigo 73.º» era «repudiada a prática política e processual» que ele implicava e que, entretanto, havia sido posto «gradualmente» em prática<sup>9</sup>. Mas, previamente, considerava o Governo de Lisboa, que pelo facto de Portugal ter sido admitido nas NU na qualidade de «Estado soberano» tal como «existia na altura», e não de «território», de a Constituição portuguesa ser conhecida daquele organismo, não poderia haver qualquer «dúvida» quanto à sua «extensão territorial e estrutura política»<sup>10</sup>.

A posição do Governo português radicava então na defesa do princípio segundo o qual, o Estado soberano designado como Portugal, não deveria ser confundido com o território europeu também com aquela designação. Isto porque a extensão territorial portuguesa e a «sua estrutura básica» remontavam, pela história e pelo direito, a 1612<sup>11</sup>. Pela legislação produzida sob o domínio filipino, podia-se ler que Portugal e as suas províncias não europeias «não são distintas cu separadas do reino nem lhe pertencem por união, mas são parte do mesmo reino»<sup>12</sup>. Portanto, sob o ponto de vista do Estado português, e já no século XVII, aquele que tivesse «nascido em Goa ou em Angola era 'tão Português como aquele que tivesse nascido e vivesse em Lisboa'». Tratava-se de uma velha doutrina determinando a «estrutura unitária do Estado português e a igualdade de estatuto de todos os nascidos em qualquer parte do seu território». A posição portuguesa defendida na ONU deveria ser entendida como «a expressão de uma realidade pré-existente», e não uma resposta estritamente circunstancial.

Como veio mais tarde a afirmar Adriano Moreira, a «primeira resposta governamental portuguesa», no período de 1956-60, e portanto assente nos pressupostos políticos subjacentes à argumentação histórico-jurídica, era consequência da utilização noutras circunstâncias históricas «da doutrina da *neutralidade colaborante*». Esta havia sido «formulada incipientemente durante a guerra civil de Espanha, e desenvolvida depois ao sabor das circunstâncias». Era uma «doutrina» que «assentava na convicção de que seria respeitado o direito internacional clássico; na inviolabilidade da jurisdição interna; na permanência de uma vontade ocidental de domínio; na intangibilidade das fronteiras; na capacidade permanente de, a partir daquelas premissas» se poder «conservar a estrutura política interna [...] e, sobretudo, o regime»<sup>13</sup>. Ora, depois de 1960-61, essa fórmula de «neutralidade colaborante», ao deixar de (pretender) ter credibilidade e eficácia por si mesma, fez emergir a consciência de que existia uma nova plataforma política subjacente à sociedade internacional, plataforma essa capaz de condicionar a acção portuguesa<sup>14</sup> (mas que aqui não será tratada por exceder o âmbito temático e cronológico deste trabalho).

Se a atitude portuguesa, desde logo, implicou «uma posição diametralmente oposta à prática seguida» nas NU (mas que em datas próximas de 1956 era ainda «aceite pacificamente»), ou melhor sem o dramatismo pós-1960, colidia da mesma forma «com as concepções da esmagadora maioria da Assembleia Geral», adoptadas havia anos sem qualquer oposição significativa<sup>15</sup>.

Não parece, no entanto, plausível que a aceitação quase sem discussão da resposta portuguesa – sobretudo em 1957 e 1958 –, pudesse fazer «desmorar» um «sistema laboriosamente construído ao longo de dez anos de virulento anti-colonialismo», como chegou a ser a ilusão de alguns portugueses que participavam e seguiam os acontecimentos da ONU. Mais que não fosse, mesmo no domínio jurídico, porque Portugal estava a pôr em causa «o princípio geral em que assentava a prática e a jurisprudência da ONU» em relação ao (anti)colonialismo, podendo com isso outros Estados com «responsabilidades em África [...] aproveitar o exemplo português»<sup>16</sup> e, pensavam alguns portugueses com responsabilidades político-diplomáticas, virar afinal as costas à descolonização.

Entre 1956 e 1960, procurou-se contrariar a posição portuguesa com o recurso à evocação das «disposições da Carta». Os seus preceitos foram considerados vinculatórios para todos os Estados membros, e o art. 73.º não era excepção. Sob o ponto de vista português era preciso, em primeiro lugar, demonstrar que aquele artigo continha uma obrigação. Em segundo lugar, seria necessário provar que tal obrigação se aplicava a Portugal, sendo por isso «indispensável» mostrar que o Governo de Lisboa administrava territórios não autónomos. Mas uma vez que este último ponto era «*indemonstrável*», foi

ignorado. Já o facto de, segundo a lei portuguesa, existir nos seus territórios ultramarinos «população sem direitos de cidadania» (referência ao regime de indigenato), não era legítimo que o Governo português afirmasse que essas populações se administravam a si mesmas. Portanto, do ponto de vista de vários países membros das NU, estava-se «perante territórios não autónomos, administrados por Portugal», pelo que a AG podia considerar-se competente para analisar a resposta dada pelo Governo português. Até 1959 foi este o processo de acção dos «anticolonialistas» nas NU. Analisar, nas suas implicações políticas e jurídicas, a resposta portuguesa.

Simplesmente, como Portugal conseguiu, apesar de não constar na *Carta*, que o disposto no art. 73.º fosse considerado como uma «questão importante», não foi nunca possível arregimentar um número de votos capaz de preencher os dois terços que aquela designação implicava para aprovação de textos com medidas condenatórias da posição portuguesa. Aliás, para Portugal, a manutenção desta regra era fundamental, uma vez que garantia «o princípio estabilizador da ONU», impedindo-se assim «a ditadura» de uma «maioria irresponsável» que havia feito do «anticolonialismo a sua bandeira»<sup>17</sup>.

De qualquer forma, e independentemente dos resultados iniciais, o então ainda futuro ministro Silva Cunha não deixou de considerar que a partir 1945, no seio da ONU, se vinha caminhando a partir daquilo que classificou como um sistema «prudente, sensato e respeitador do Direito» para uma outra realidade. Passo a passo, «uma fiscalização, pelas Nações Unidas, do modo como os Estados administravam os seus territórios coloniais», abriu espaço a modalidades que pretendiam «obrigar certos Estados a modificar substancialmente a sua estrutura constitucional»<sup>18</sup>. Isto é, a reconhecer a sua independência, a associá-los ou a integrá-los, de acordo com regras políticas subjacentes à letra e ao espírito da *Carta* das NU, e não às normas jurídicas, históricas e políticas que davam forma à variedade dos Estados membros daquele organismo.

## 2. ... e a prática.

No decurso das «conversas luso-belgas»<sup>19</sup>, a propósito da preparação da XI AG da ONU, foi apresentada pela primeira vez perante terceiros a posição jurídica e política de Portugal face ao art. 73.º da *Carta*<sup>20</sup>. Considerou o Governo de Lisboa que, «à luz da legislação e dos factos», ou seja, através da evocação dos «fundamentos históricos e jurídicos da estrutura unitária da Nação portuguesa [...]», Portugal não possuía ou administrava territórios não autónomos, tal como referia o já citado art. 73.º. Consequentemente era considerada como pouco

«provável» uma resposta positiva de Lisboa a um pedido de informação proveniente do SG no decurso da XI AG<sup>21</sup>. Neste encontro bilateral de portugueses e belgas, reafirmou-se a confiança no resultado de vários estudos jurídicos produzidos por portugueses, estudos esses que tendiam a «provar a incompetência das Nações Unidas para impugnarem a decisão» que o Estado português viesse a tomar. Sobre este assunto, e em particular naquilo que respeitava à argumentação portuguesa e à sua interpretação do art. 73.º da *Carta*, a opinião dos representantes belgas era em grande medida convergente. Em termos globais, os belgas negavam a interpretação dada a todo o capítulo XI da *Carta*, sendo ainda que para todo o Governo de Bruxelas, apenas fazia sentido falar em «territórios coloniais» e em hipotética independência, naquilo que respeitava aos «territórios sob tutela». De qualquer modo, as posições de Portugal e da Bélgica divergiam pelo facto de Bruxelas «abarcar nas disposições do art.º 73.º todas as populações aborígenes». O Governo português considerava que, se seguisse a orientação dos seus interlocutores seria legitimada «a competência das Nações Unidas» para se ocuparem dos territórios ultramarinos portugueses.

Apesar do «interesse» e da «concordância» manifestada pelos delegados belgas em relação à argumentação portuguesa em torno do art. 73.º, quando interrogados acerca do acolhimento que lhe poderiam dar no decurso dos trabalhos da AG «a resposta foi conclusiva: embora pudesse ser cordial» o representante belga «não deixaria de seguir a fórmula [...] do 'sim; mas'». No entanto, e uma vez que era necessária uma «atitude firme» que produzisse resultados, a delegação portuguesa que avançasse, uma vez que se encontrava «em condições bem melhores», dado que a Bélgica, em «1946 e na euforia da vitória» aceitara «compromissos que agora tantos embaraços» causavam<sup>22</sup>.

Quando questionados por Portugal quanto à pertinência de uma evocação da disposição n.º 7 do art. 2.º da *Carta*, os representantes do Governo de Bruxelas responderam que de tal recurso apenas poderia resultar o adiamento da aprovação, que consideravam inevitável, de uma resolução sobre o destino político dos territórios não autónomos. Aliás, até à data, apenas os britânicos a propósito da ilha de Chipre, a França acerca do Norte de África, e a África do Sul em relação ao Sudoeste Africano, haviam recorrido ao princípio de não intervenção das NU em assuntos juridicamente definidos por um Estado membro. Inclusive, a consulta do Tribunal Internacional da Haia sobre a invocação de tal artigo por parte do governo de um Estado, apenas poderia produzir um «parecer e nunca uma decisão».

Em termos jurídico-formais, para além do seu alcance político, também o «Comité de Informações dos Territórios Não Autónomos», entretanto constituído após as pressões de vários Estados com assento nas NU, levantava alguns

problemas<sup>23</sup>. A esse propósito os belgas consideravam, por exemplo, que o facto de cada país ter adoptado inicialmente, desde a primeira AG, o seu critério de apresentação de informações, produzira várias dificuldades na apreciação das mesmas. Daí à aprovação de um esquema que ultrapassou os limites inicialmente definidos para a comunicação da informação reunida foi um passo: nasceu o primeiro *Comité*. Os representantes belgas consideravam-no um organismo constituído sobre uma reduzida base legal, um local em que se produziam «ataques demagógicos», por exemplo, à sua administração do Congo («com inconveniente repercussão nas populações indígenas»), tendo por isso nela deixado de participar em 1952. Pensavam ainda «deixar de fornecer as informações a que se refere o art.º 73.º». De qualquer forma, regozijava-se o representante português, pelo facto de, «em relação ao ano em curso», não as haverem ainda prestado, «apesar de já ter sido, há muitos meses, ultrapassado o prazo estatutário». Era por isto lógico que, pelo menos perante os portugueses, os belgas desejassem liquidar o *comité* de informações existente. Simplesmente, tal apenas aconteceria no caso de «todos os Estados» o deixarem de «alimentar com os relatórios anuais», o que não «julgavam fácil de acontecer». Os britânicos, por exemplo, e contrariando a opinião dos belgas, para bloquear a actividade do *comité*, tratavam de lhe «submeter o maior volume possível de material informativo de modo a diminuir» a sua «capacidade de absorção»<sup>24</sup>.

Nas «conversas luso-francesas»<sup>25</sup> que decorreram também com o objectivo de prepararem a participação portuguesa na XI AG das NU, começaram os franceses, no domínio do combate político-jurídico ao disposto no capítulo XI na *Carta* das NU, como às resoluções da AG relativas aos territórios não autónomos e ao disposto na sua alínea *e*) do art. 73.<sup>º</sup><sup>26</sup> por sublinhar a tendência verificada no sentido de uma «prestação de informações sobre territórios não autónomos». Segundo os franceses, a AG tendia cada vez a orientar-se no sentido de produzir uma aproximação cada vez maior entre o regime estabelecido no capítulo XI da *Carta* e aquele previsto nos capítulos XII e XIII (relativos, respectivamente, ao «Sistema internacional de tutela» e ao «Conselho de Tutela»). Tencionava-se assim, segundo os franceses, dar «extensão política à disposição da alínea *e*) do artigo 73.º da Carta», reconhecendo-se competência ao *Comité* de Informação, isto apesar da sua «falta de base legal», nomeadamente para se proceder depois a uma «apreciação dos elementos fornecidos pelos países administradores». A estes factos a França vinha reagindo com «agilidade», não preenchendo as questões relativas «a aspectos políticos e aos direitos do homem, ou respondendo com meras alusões» àquilo que classificava como «ataques demagógicos»<sup>27</sup>.

Os intervenientes portugueses nestas conversas informais mostravam-se

esperançados de que a atitude francesa se viesse a alterar e, portanto a coincidir com os interesses e posições portuguesas. Na sequência das impressões trocadas, ficou-se a saber que em Paris teriam tido lugar, em 1955, «decisões ministeriais, não tornadas públicas, no sentido de não serem enviados mais elementos ao *Comité de Informação*». Entretanto, o novo Governo francês dera «publicidade a essas decisões» tomadas pelo executivo anterior, embora não tivesse comunicado quaisquer decisões «ao Secretariado das NU». Correndo o último trimestre de 1956, ainda a França não havia prestado «informações ao *Comité* em relação a 1955». Pelo que a «situação» era de «expectativa».

Os interlocutores franceses apoiaram ainda a posição portuguesa que pretendia «responder negativamente à consulta do SG» acerca da transmissão de informações sobre territórios não autónomos, invocando para isso o princípio segundo o qual, sob um ponto de vista jurídico, Portugal não possuía aqueles territórios para os fins do art. 73.º da *Carta*<sup>28</sup>.

Manifestado, depois de apenas insinuado, o apoio francês à posição portuguesa, os representantes do Governo de Paris reforçaram ainda a argumentação dos seus parceiros recordando «o princípio aceite por todas as potências administradoras, e ainda não contestado», de que cabia inicialmente «a cada Estado declarar quais» seriam «os seus territórios não autónomos», uma vez que a ONU não tinha qualquer «competência» para o «determinar». Desta forma, conviria que Portugal dissesse «apenas 'não'», recusando a fórmula «não porque», para não emprestar um argumento contra o princípio citado. Quanto à transmissão de informações voluntárias, aos franceses parecia ser preferível que se dirigissem às agências especializadas, «sem discriminar territórios metropolitanos e ultramarinos». Prática, aliás, já seguida por Portugal.

Os representantes do Governo de Paris transmitiram ainda algumas informações relativas a medidas recentemente tomadas, no sentido de poder ser concedida uma independência futura a vários territórios ultramarinos franceses<sup>29</sup>. A Lei n.º 56 619 (de 23 de Junho de 1956<sup>30</sup>) estabelecia os princípios gerais em que o Governo poderia legislar por simples decreto para atingir aqueles objectivos propostos. As suas disposições previam a introdução de reformas políticas<sup>31</sup>, administrativas<sup>32</sup> e económico-sociais nos territórios ultramarinos franceses, e ainda reformas a serem aplicadas aos territórios sob tutela<sup>33</sup>.

Em Setembro de 1957, na sequência de uma opção tomada em conselho de ministros, os franceses decidiram-se, afinal, por retomar o envio ao *Comité* de informações sobre alguns dos seus territórios não autónomos<sup>34</sup>. Tudo ao que parece, provocado pelas «preocupações» relativamente aos «casos» em que se tornaram o Togo e a Argélia<sup>35</sup>.

Entretanto, desde de Julho de 1957, na sequência das conversas quadriparti-



das que envolveram Portugal, RU, França e Bélgica – desenvolvidas com objetivo idêntico ao dos encontros luso-belgas e luso-franceses de 1956 –, ficou definitivamente decidido o não recurso ao Tribunal de Haia para obtenção de um parecer interpretativo do capítulo XI, apesar de na altura haver expectativas quanto à utilização desse expediente por parte da delegação mexicana nas NU. Este mecanismo acabou por ser considerado «muito perigoso», nunca devendo ser «provocado» por Portugal (ou quaisquer outros países presentes nas conversas e que mantivessem situações de litígio com a AG a propósito das matérias consideradas no capítulo XI).

A partir de 1959, dado o peso crescente dos afro-asiáticos na composição da Assembleia, mas, sobretudo tendo como pano de fundo um novo espírito na vida política internacional, muito mais adverso ao colonialismo, foi possível aprovar a constituição de um *comité* (composto por seis países) com capacidade para definir de uma vez por todas os termos em que deveriam determinados territórios, ser ou não declarados como não autónomos. A partir daquele momento, as NU podiam afirmar ter também competência para decidir do início da prestação de informações sobre aqueles territórios (antes apenas podiam decidir a cessação das mesmas)<sup>36</sup>. Do ponto de vista português, esta nova atitude significava uma violentação da interpretação da *Carta*, forçando-a a «estatuir para além da sua letra e do seu espírito», abandonando-se «quaisquer inibições de ordem jurídica ou preocupações legalistas» antes existentes, optando-se por uma via política para a resolução de um problema enquadrado por um texto jurídico.

Relativamente ao caso português, e do ponto de vista do *Relatório dos Seis*, aprovado em 1960 e integrado na resolução n.º 1541 (XV), territórios não autónomos eram todos aqueles «geograficamente separados e étnica e culturalmente distintos». Ao que se podia ainda adicionar, sob o «ponto de vista administrativo», o facto de os «órgãos centrais de soberania e administração» se encontrarem em Lisboa, e só a eles pertencerem «as decisões últimas, sem audiência ou representação dos interessados». Do ponto de vista político, e seguindo ainda o *Relatório dos Seis*, «a existência da instituição do ‘indigenato’», não permitia que se pudesse afirmar que as populações das províncias ultramarinas «tomassem parte, na sua larga maioria e num pé de igualdade com a Metrópole, na feitura e aplicação das leis». Sob o ponto de vista jurídico, «a distinção entre cidadãos, com plenos direitos, e não cidadãos, com direitos limitados, colocava» os «últimos numa posição de inferioridade em relação aos» primeiros. Em termos económicos, não só o Ultramar português se encontrava menos desenvolvido do que a Metrópole, como tendo presente «a estrutura e a orgânica» da economia portuguesa, verificava-se que o seu funcionamento era feito em favor da componente europeia e em prejuízo das partes ultramarinas. Quanto à legitimidade

histórica da presença portuguesa, ela era considerada nula, uma vez que assentava na «guerra» e na «conquista militar». As «províncias ultramarinas» portuguesas eram por isso colónias, aliás como estipulara a Constituição portuguesa até 1951, além de que «não dispunham de governo próprio». E sendo colónias ou *províncias ultramarinas*, não se podia afirmar que estivessem integradas livremente na Nação portuguesa, uma vez que nunca fora feita uma consulta livre e democrática à vontade dos povos que nelas viviam. Deliberavam assim, as NU, o cumprimento por Portugal do disposto no art. 73.º e dos princípios contidos no *Relatório dos Seis*<sup>37</sup>.

Nesta fase, a resposta portuguesa reconhecia «que as normas da Carta eram obrigatórias para todos os Estados membros» mas, relativamente ao art. 73.º, as suas disposições «apenas encontravam o seu cumprimento e acatção na voluntariedade e critério exclusivo de cada governo». Assim, a AG era declarada incompetente para exigir que os «governos fizessem» uma declaração ao abrigo do referido artigo. De qualquer forma, o Governo de Lisboa informava mais uma vez a AG de que estava de acordo com a Constituição portuguesa a resposta já dada e segundo a qual se afirmava não administrar Portugal quaisquer territórios não autónomos: «por imposição constitucional, Portugal era uma nação politicamente unitária». Uma vez que apenas aos governos cabia «interpretar e aplicar as suas próprias constituições», Portugal considerava as NU incompetentes para deliberarem sobre a matéria. Aliás, a admissão de Portugal na ONU implicara o reconhecimento por todos os países da legitimidade do seu texto constitucional, uma vez que na altura não merecera ele qualquer reparo. Além disso, o Governo português considerava como uma violação do art. 2.º, n.º 7 da *Carta*, a insistência das NU em analisar e discutir a *Constituição* portuguesa. Enquanto que a «impugnação» da resposta portuguesa equivalia a uma «atitude nitidamente discriminatória» que «infringia outro preceito fundamental da Carta, o do artigo 2.º, n.º 1». A AG excedia também as suas competências e violava o art. 73.º ao considerar-se competente para «impor o início» do envio de informações. Por outro lado, a alínea e) daquele artigo, definia que a transmissão de informação ao SG estava sujeita «às reservas impostas por considerações de segurança e de ordem constitucional» o que, do ponto de vista português, legitimava a sua argumentação com base no valor jurídico-político da *Constituição* portuguesa<sup>38</sup>.

Insistindo a Assembleia «no carácter injuntivo<sup>39</sup> do artigo 73.º e das obrigações daí decorrentes», e passando a considerar-se como «dinâmica e evolutiva» a doutrina inserta na *Carta*, fez-se uma outra e mais aprofundada análise daquela matéria. Procurou-se uma interpretação do referido artigo num contexto mais geral e que no caso se considerou ser o da própria *Carta*. Nela se estabeleciam três sistemas diferentes para «a promoção do bem-estar e desen-

volvimento dos povos, que era o objectivo da comunidade internacional». Destes três sistemas, apenas dois eram internacionais: os contidos nos capítulos IX e X (relativos à cooperação internacional económica e social) e no capítulo XII (relativo ao regime internacional de tutela). Naquilo que respeitava aos territórios não autónomos fora omitida «a palavra 'internacional'». Dessa forma, não fora contemplada em relação àqueles territórios «qualquer acção positiva por parte das Nações Unidas», da mesma forma que não era atribuída explicitamente à AG qualquer «competência» ou «poder», o que acontecia nos casos anteriormente referidos. Assim o «papel» das NU era «meramente passivo, e só aos governos cabia definir a sua política». A imposição de uma nova orientação, a par da discussão da decisão tomada pelo Governo português por parte da Assembleia, equivalia não só a uma infracção do art. 73.º, como a uma derrogação da letra e do espírito da *Carta*. E este facto, por si, inviabilizava uma revisão daquele texto jurídico, uma vez que, por muito significativas que fossem as alterações nas realidades sociais e políticas do mundo, nunca seria «admissível» um conjunto de alterações que o espírito e a letra originais da *Carta* não comportavam<sup>40</sup>.

Mas os argumentos de natureza política utilizados pela AG e insertos no relatório elaborado pelo *Comité dos Seis* mereceram também resposta. O facto de existirem populações sem cidadania completa, e portanto sem governo próprio, em três províncias da nação portuguesa (Angola, Guiné e Moçambique), queria dizer, em primeiro lugar, que as NU se debatiam numa «contradição irremediável». Por um lado, afirmavam «não discutir a unidade da Nação Portuguesa nem pôr em dúvida a sua soberania em todos os territórios»; por outro «queriam averiguar da situação de certas populações», o que equivalia a «interferir nos negócios internos portugueses»; depois, as NU, quebravam a unidade da nação portuguesa que diziam reconhecer, ao estabelecerem «várias categorias de territórios portugueses com estatuto diferenciado no plano internacional». Saía assim limitada a soberania que afirmavam «reconhecer». Em segundo lugar, do ponto de vista do Governo português, «a existência de algumas populações sem plenos direitos de soberania era irrelevante». Aceitando-se «a unidade política da nação portuguesa, Portugal estava exactamente nas mesmas condições» de muitos outros países (apesar de geograficamente unidos), e portanto sem a obrigação de proceder ao abrigo do art. 73.º. Caso as NU não aceitassem este pressuposto, e insistissem na sua argumentação, então estavam apostadas em promover, a partir de dentro, a desintegração do Estado e da Nação portugueses. Por outro lado, o relatório admitia que a «separação geográfica de territórios era suficiente [...] para estabelecer o conceito de território não autónomo». Este era considerado um elemento falacioso e irrelevante, uma vez que existiam inú-

meros «países independentes cujo território nacional estava em partes várias e não contíguas». Casos da RAU ou Paquistão. Também o «factor *raça*, como o factor *cultura*» deviam ser eliminados como critérios definidores do que poderia ser um território não autónomo, uma vez que em vários estados independentes conviviam raças e culturas diversas. Além de que os princípios universalistas da *Carta* deveriam levar a AG a excluir a cultura e a raça como factores de separação política. A questão do desnível no desenvolvimento económico entre as partes que constituíam Portugal eram reconhecidas, mas ele não era o produto de qualquer relação arbitrária entre os diferentes territórios, beneficiando uns e prejudicando outros, mas uma realidade que encontrava equivalência em vários países, uma vez que, mesmo em condições de unidade e continuidade geográfica, existem sempre Estados com regiões mais ou menos desenvolvidas.

Quanto à «relação política existente entre os vários territórios e a Metrópole portuguesa» ou, ainda, a «ausência de legitimidade histórica no exercício da soberania», o Governo português contra-argumentava afirmando que «a unidade política era um conceito formal» e, por isso, resultante de uma «ordem jurídica» em cuja formação importava a posição do «conjunto da comunidade portuguesa» e não apenas a de parte, no caso, a das populações vivendo nas partes não europeias de Portugal, ou com faculdades provisoriamente diminuídas de exercício de soberania. Quanto à eventualidade e pertinência de uma incursão na história de Portugal que viesse a decidir sobre a «ausência de legitimidade histórica no exercício da soberania», seria essa uma opção passível de ser utilizada em relação a muitos países e certamente a todos os mais poderosos<sup>41</sup>.

### 3. *Resumindo e concluindo.*

Relativamente à interpretação e aplicação da doutrina jurídica subjacente à letra e ao espírito da *Carta* das NU, e em particular ao seu art. 73.º, os resultados podem ser recenseados pelo conteúdo da seguinte declaração proferida por Franco Nogueira em sessão do CS da ONU no decurso de um debate sobre territórios ultramarinos sob a administração de Lisboa: «Na primeira parte do seu discurso, o ministro [dos Negócios Estrangeiros da Libéria] baseou-se no artigo 73.º do capítulo XI da Carta. Devo confessar que fiquei estupefacto. Este problema do art.º 73.º foi discutido há anos, e durante numerosos anos, noutros órgãos da ONU. Em sessão após sessão da Assembleia Geral foi travado debate sobre a interpretação válida do art.º 73.º. Ao ministro liberiano afigura-se que, nos termos daquele preceito, Portugal está obrigado a oferecer às Nações Uni-

das relatórios periódicos sobre a evolução política, económica, social e cultural dos territórios. Decerto: o ministro tem o direito de acolher essa opinião e de a sustentar. Mas eu tenho também direito a uma opinião diferente»<sup>42</sup>.

Ainda nas palavras de um outro homem do regime, o carácter geral da evolução política internacional pós-1945, e em particular desde 1959-60, não era mais do que o de uma «universalização» e «democratização das relações internacionais», o do «agrupamento dos Estados em função de critérios gerais abstractos», transcendendo ou contrariando «os seus interesses directos imediatos», além de uma «alteração do quadro das forças internacionais e a tendência para a limitação da autonomia e liberdade efectiva de decisão da maioria dos Estados, pela subordinação à hegemonia de algumas grandes potências»<sup>43</sup>.

Assim, o sucedido a Portugal nas NU durante as votações de 14 de Dezembro de 1960, não teria sido mais do que o resultado da arrumação da sociedade internacional em grupos ou blocos, pelo que os resultados daquelas se encontravam «previamente determinados»<sup>44</sup>. No caso do Governo português vir a fazer letra morta da interpretação que a AG das NU produzira do art. 73.º da *Carta-Relatório dos Seis*, resoluções n.ºs 1514, 1541 e 1542 –, poderia haver a esperança, ou mesmo a certeza, de os portugueses se manterem unidos em defesa da política definida superiormente, que defendia tanto os interesses da Nação como os interesses do Ocidente numa conjuntura, «desmoralização» e recuo político deste.

Na opinião de Marcello Caetano, os problemas suscitados pelo fim do colonialismo, e os ataques sofridos por Portugal nas NU, equivaliam uma vez mais, senão a um regresso ao passado, pelo menos a uma repetição deste. A ordem política e jurídica saída da Segunda Guerra Mundial e as dificuldades extremas que daí decorriam, pouco mais seriam do que a ocasião para repetição da luta secular travada por Portugal contra aqueles que, desde sempre, sob novas capas de legitimidade jurídico-política, mas decorrendo esta da existência de um novo poder político efectivo, atentavam ciclicamente contra os interesses de Portugal no mundo – desde a «polémica da liberdade dos mares», passando pelo «pacto colonial, a questão da escravatura e as primeiras contestações territoriais», ou a «Conferência de Berlim»<sup>45</sup>.

Em última análise, o ano de 1960, com a publicação do *Relatório dos Seis*, a aprovação das resoluções 1514, 1541 e 1542, arrumou a componente formal do confronto na AG das NU a propósito dos territórios e povos coloniais e da respectiva descolonização. A partir daquele ano deixou de discutir-se a legitimidade jurídica da AG para reclamar o cumprimento no art. 73.º da *Carta*, considerasse-se, ou não, ilegal o resultado do trabalho do *Comité dos Seis* e o conteúdo das resoluções que viria a fazer aprovar. Às primeiras batalhas que

havia reclamado juristas experimentados, seguiam-se, a partir de 1961, outras que exigiam políticos hábeis e fleumáticos.

No entanto, e independentemente da capacidade que o Estado Novo e os seus principais protagonistas tiveram, nomeadamente os de política externa e de política ultramarina, para avaliar as implicações da estratégia seguida até 1974, bem como as consequências do seu abandono – tendo em vista uma (re)orientação para a Europa –, verdade foi que a solução dos problemas existentes se apresentou muitas vezes de forma diversa relativamente àquelas de que muitas vezes nos démos conta e nos ensinaram. Daí que venha passando para uma outra fase do discurso historiográfico. Um novo discurso no qual se poderão vir a confirmar algumas ou muitas das conclusões que dão forma a interpretações que são claramente um recitativo de vencedores, mas que se caracteriza, sobretudo, por mostrar as várias faces da realidade, muito para além do maniqueísmo que sustenta grande parte da análise que veio sendo feita das diversas propostas políticas em confronto algumas dezenas de anos atrás, e que aqui muito sintética e parcelarmente se tratou.

#### Siglas e abreviaturas

AG	Assembleia Geral.
AHDMNE	Arquivo Histórico e Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros.
CEPSJIU	Centro de Estudos Políticos e Sociais da Junta de Investigações do Ultramar.
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros.
(O)NU	(Organização das) Nações Unidas.
RNP	Repartição de Negócios Políticos.
SE	Secretaria de Estado.

- 1 Citado em *O Século* de 13 de Julho de 1963. A carta foi enviada por Salazar a Hailé Selassié no dia 29 de Junho (itálico nosso).
- 2 Cfr. lista de siglas e abreviaturas no final deste texto.
- 3 Por causa de territórios pertencentes hoje a Marrocos.
- 4 Por causa da Namíbia.
- 5 Cfr. anexo.
- 6 Outros *comités* tinham, anteriormente, realizado vários estudos e publicado diversos pareceres sobre o problema do estatuto dos territórios não autónomos e o problema do seu acesso à independência política. Alguns dos resultados desse trabalho encontram-se citados na nota 15.
- 7 Carta datada de 24 de Fevereiro de 1956. A resposta portuguesa foi efectuada a 8 de Novembro do mesmo ano.

- 8 Cfr. MNE, *Portugal Replies In The United Nations*, s/d., p. 3 e Franco Nogueira, *As Nações Unidas e Portugal*, 1962, p. 89.
- 9 Cfr. id., *Salazar, IV: O Ataque (1945-1958)*, s/d.a, pp. 422-23.
- 10 Cfr. MNE, *op. cit.*, p. 3.
- 11 «Na monarquia filipina, verifica-se uma nítida tendência para considerar em unidade ‘as partes ultramarinas dos meus estados’ (lei de 6 de Maio de 1612)». Cfr. Jorge de Macedo, «Ultramar», in *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*, vol. 18, p. 407.
- 12 Citado em MNE, *op. cit.*, p. 4.
- 13 Cfr. Adriano Moreira, *Saneamento Nacional*, 1985, p. 39.
- 14 Cfr. *ibid.*, pp. 39 segs.
- 15 14 de Dezembro de 1946 – Resolução n.º 66 (I) sobre a transmissão de informações ao art. 73.º da *Carta das NU*. 2 de Dezembro de 1949 – Aprovação da resolução n.º 334 (IV). Sobre a competência da AG das NU para apreciar os princípios que guiam os Estados membros na enumeração dos territórios pelos quais são obrigados a transmitir informações ao abrigo da alínea e) do art. 73.º (no caso apenas os territórios enumerados na resolução n.º 66). 12 Dezembro de 1950 – Aprovação da resolução n.º 448 (V) relativo aos territórios não autónomos. 27 Novembro de 1953 – As NU aprovam a resolução n.º 742 (VIII). Define os critérios que deverão guiar os Estados na determinação do momento em que cessa a sua obrigação de enviar informações ao SG ao abrigo da alínea e) do art.º 73.º. 12 Dezembro de 1959 – A XIV AG da ONU aprova a resolução n.º 1467 que cria o «Comité dos Seis». É também aprovada a resolução n.º 1468 aconselhando aos países membros a transmissão de informações ao abrigo do art. 73.º, bem como a indicação dos prazos em que será proclamado governo próprio para tais territórios. As NU reconhecem a incorporação do Alaska e do Hawaii nos EUA.
- 16 Cfr. Franco Nogueira, *As Nações Unidas e Portugal*, 1962, pp. 90-91.
- 17 Cfr. Adriano Moreira, «Portugal e o Artigo 73 da Carta das Nações Unidas», Separata da *Revista do Gabinete de Estudos Ultramarinos*, n.º 15, CEPSJIU, 1957, p. 65.
- 18 «Assim começou a sustentar-se: a) que era às Nações Unidas que cabia a definição das matérias sobre que deveriam incidir as informações e o esquema a que estas deveriam obedecer, incluindo nele as informações políticas; b) que a Assembleia Geral poderia pronunciar-se sobre as informações fornecidas, louvando ou censurando a acção dos Estados; c) que deveria criar-se um órgão especial para apreciação das informações apresentadas e subsequente proposta à Assembleia das resoluções a tomar, com fundamento nelas». Cfr. Silva Cunha, «O caso português perante as Nações Unidas», in *Ultramar*, n.º 4, Abril-Junho de 1961, p. 10.
- 19 11 e 12 de Outubro de 1956.
- 20 A resposta ao SG das NU apenas foi transmitida no dia 8 de Novembro.
- 21 Pedido que consta da alínea e) do art. 73.º da *Carta*. Se eventualmente Portugal viesse a dar informações, fá-lo-ia apenas a título informal «e sem qualquer ligação com as disposições» do referido artigo. Cfr. Apontamento de conversa. MNE em Lisboa, 11 e 12 de Outubro de 1956, AHDMNE, MNE-SE, RNP, M177. *ONU. Assembleia Geral*.
- 22 Referência à Resolução n.º 66 (I) sobre a transmissão de informações ao abrigo do art. 73.º da *Carta*.
- 23 Desde Dezembro de 1945, e apesar da oposição de vários Estados membros, existiu em permanência um Comité (*ad hoc*) com a missão de analisar a informação transmitida, de ajudar a AG no estudo daquela informação e de lhe fazer recomendações respeitantes aos procedimentos a seguir no futuro.
- 24 *Ibid.*
- 25 29 de Outubro de 1956.
- 26 Alínea relativa à transmissão de informações sobre os territórios não autónomos ao SG.
- 27 Proferidos normalmente por países «menos qualificados para darem lições – [...] o Yemen, a Indonésia, as Filipinas e, de uma forma mais moderada, a Índia» que apenas intervinha contra os

- regimes coloniais «a pretexto de conseguir compromissos». Cfr. Apontamento de conversa. MNE em Lisboa. 29 de Outubro de 1956, AHDMNE, MNE-SE, RNP, POI, M177. *ONU. Assembleia Geral*.
- 28 «Resposta seria redigida com laconismo, pois não reconhecíamos às NU competência para apreciarem os fundamentos da nossa posição». Cfr. Apontamento de conversa. MNE em Lisboa, 29 de Outubro de 1956, AHDMNE...
- 29 «De harmonia com o disposto na Constituição de 1946».
- 30 Ou *Loi Cadre*. Discutida pela AN francesa entre Setembro de 1957 e Janeiro de 1958. Cfr. Ageron, 1993, p.º 355.
- 31 Sufrágio universal e colégio único.
- 32 No «sentido da descentralização».
- 33 Camarões e Togo.
- 34 Mantendo-se os belgas ainda firmes, por algumas semanas, na sua intenção de não enviarem informações sobre os seus territórios não-autónomos ao respectivo *comité*.
- 35 Cfr. Aerograma n.º 47. Delegação de Portugal na ONU em Nova Iorque para o MNE em Lisboa, 12 de Agosto de 1957.
- 36 Segundo a resolução n.º 334 (IV), de 2 de Dezembro de 1949.
- 37 Cfr. Franco Nogueira, 1962, pp. 95-106.
- 38 Cfr. *ibid.*, pp. 108-13.
- 39 Imperativo, obrigatório.
- 40 Cfr. *ibid.*, pp. 113-18.
- 41 Cfr. *ibid.*, pp. 118-27.
- 42 Cfr. Franco Nogueira, *Debate Singular*, 1970, pp. 98-99. Declarações do dia 24 de Julho de 1963.
- 43 Cfr. Silva Cunha, *op. cit.*, p. 15.
- 44 Cfr., *ibid.*, p. 16.
- 45 Cfr. Marcelo Caetano, *Portugal e a Internacionalização dos Problemas Africanos (História duma batalha: da liberdade dos mares às Nações Unidas)*, 4.ª ed., 1971. Nesta linha, cfr. ainda Franco Nogueira, *Debate Singular*, 1970; id., *Diálogos Interditos. Parte Primeira (1961-1962-1963)*, 1979 e id., *Juízo Final*, 1992.



*Anexo*

Carta das Nações Unidas<sup>a</sup>  
(excertos)

[...].

CAPÍTULO I  
Fins e princípios

[...].

Artigo 2.º

A Organização e os seus membros, para realização dos fins mencionados no art.º 1.º, agirão de acordo com os seguintes princípios.

1. A Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus membros.
2. Todos os membros, a fim de assegurarem para todos em geral os direitos e vantagens resultantes da sua qualidade de membros, deverão cumprir de boa fé as obrigações por eles assumidas de acordo com a presente Carta.
3. Todos os membros deverão resolver as suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais.
4. Todos os membros deverão evitar nas suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra acção incompatível com os propósitos das Nações Unidas.
5. Todos os membros darão às Nações Unidas toda a assistência em qualquer acção a que elas recorrerem de acordo com a presente Carta, e se absterão de prestar auxílio a qualquer Estado contra o qual as Nações Unidas agirem de modo preventivo ou coercitivo.
6. A Organização fará com que os Estados que não são Membros das Nações Unidas actuem de acordo com esses princípios em tudo quanto for necessário para manutenção da paz e da segurança internacionais.
7. Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta: este princípio, porém não prejudicará a aplicação das medidas coercivas constantes no Capítulo VII.

[...].

<sup>a</sup> Recorreu-se à tradução deste texto que se encontra in A. J. Fernandes, *Relações Internacionais. Factos, Teorias e Organizações*, 1.ª ed., Lisboa, Presença, 1991, Anexo I, pp. 397-422.

## CAPÍTULO XI

## Declaração relativa a territórios sem governo próprio

## Artigo 73.º

Os Membros das Nações Unidas, que assumiram ou assumam responsabilidades pela administração de territórios cujos povos não tenham atingido a plena capacidade de se governarem a si mesmos, reconhecem o princípio de que os interesses dos habitantes desses territórios são da mais alta importância, e aceitam, como missão sagrada, a obrigação de promover no mais alto grau, dentro do sistema de paz e segurança internacionais estabelecidos na presente Carta, o bem-estar dos habitantes desses territórios, e, para tal fim:

*a)* assegurar, como devido respeito à cultura dos povos interessados, o seu progresso político, económico, social e educacional, o seu tratamento equitativo e a sua protecção contra abusos;

*b)* desenvolver a sua capacidade de governo próprio, tomar devida nota das aspirações políticas dos povos, e auxiliá-los no desenvolvimento progressivo das suas instituições políticas livres, de acordo com as circunstâncias peculiares a cada território e seus habitantes, e os diferentes graus do seu adiantamento;

*c)* consolidar a paz e a segurança internacionais;

*d)* promover medidas construtivas de desenvolvimento, estimular pesquisas, cooperar uns com os outros e, quando for necessário, com organizações internacionais especializadas, com vista à realização prática dos propósitos de ordem social, económica ou científica enumerados neste artigo; e

*e)* transmitir regularmente ao secretário-geral, para fins de informação e atendendo às reservas impostas por considerações de segurança e de ordem constitucional, informações estatísticas ou de outro carácter técnico, relativas às condições económicas, sociais e educacionais dos territórios pelos quais são respectivamente responsáveis e que não estejam compreendidas entre aquelas a que se referem os capítulos XII e XIII.