

## O litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)

### 1. PAZ FRIA: 1956-1960

#### 1.1. DE 1956 A 1960

A entrada de Portugal na ONU foi atrasada pelas peripécias da guerra fria e, vetada pela URSS a adesão em 1946, só se verificou em 14 de Dezembro de 1955, através do *package deal* que permitiu superar o beco sem saída a que haviam chegado Ocidente e Leste quanto à admissão de novos membros. No mesmo dia foram também admitidos a Albânia, Bulgária, Camboja, Ceilão, Finlândia, Hungria, Irlanda, Itália, Jordânia, Laos, Líbia, Nepal, Roménia e Espanha.

Conforme prática corrente, em 24 de Fevereiro de 1956 o Secretário-Geral enviou ao governo português (e aos demais 15 Estados recém-admitidos) uma carta perguntando «se administra territórios que entrem na categoria indicada no artigo 73.º da Carta?». A nota foi estudada por Salazar e pelo ministro dos Negócios Estrangeiros, Paulo Cunha, e a resposta, oito meses depois, em 6 de Novembro, também é curta: «Portugal não administra territórios que entrem na categoria indicada no artigo 73.º da Carta.»

Considerando que Salazar, com esta resposta, «assume uma posição, coerente no plano interno, que desafia a corrente política mundial» e, no plano internacional, «rompe as coordenadas em que se está movendo a comunidade das nações», Franco Nogueira recorda não ter sido recebida ou enviada, a este propósito, mais nenhuma correspondência e acrescenta, numa interpretação extensiva resumindo bem a próxima futura política portuguesa sobre a matéria: «Nesta simples troca de notas, todavia, Salazar acaba de tomar uma decisão de profundo significado, das mais sérias implicações e extensas consequências. Que querem dizer a atitude de Salazar e a resposta do governo de Lisboa? Indicam às Nações Unidas que as províncias ultramarinas portu-

---

\* Assessor do Tribunal Constitucional.

guesas não têm vocação para a independência separada; sublinham que o governo português se arroga o exclusivo de interpretar e aplicar a sua ordem constitucional e que neste domínio não admite interferências alheias; afirmam que Portugal não submeterá a sua administração ultramarina a qualquer sistema de censura internacional e que, portanto, não transmitirá quaisquer informações à comunidade dos países; finalmente, notificam as Nações Unidas de que, se se respeita a letra do artigo 73.º, é repudiada a prática política e processual que à sombra deste a ONU fora estabelecendo gradualmente<sup>1</sup>.»

Perante esta resposta negativa, logo Ceilão, Grécia, Libéria, Nepal e Síria subscreveram uma proposta de resolução onde, em resumo, propunham a criação de um comité especial incumbido de estudar «a aplicação das disposições do capítulo XI da Carta no que respeita aos Estados recentemente admitidos e, em especial, as respostas dadas à carta» que em 24 de Fevereiro lhes fora endereçada pelo Secretário-Geral e ainda convidava estes Estados a apresentar, até 1 de Junho de 1957, «uma exposição justificada dos seus pontos de vista sobre a aplicabilidade, no seu caso, das disposições do capítulo XI da Carta». Apesar de aprovada, em 5 de Fevereiro de 1957, na IV Comissão, por 35 votos a favor e 33 votos contra (além de 4 abstenções e 8 ausências), a proposta não passou na Assembleia Geral, onde o resultado foi de 35 votos a favor, 35 votos contra, 5 abstenções e 5 ausências. Além disso, a Assembleia continuou a considerar as questões relativas ao artigo 73.º como *questões importantes* e, por isso, sujeitas a um quórum de votação de dois terços<sup>2</sup>. Para a delegação portuguesa, esta regra da maioria de dois terços era fundamental, representava, no final dos anos 50, «o princípio estabilizador da ONU, impedindo a ditadura da maioria irresponsável que fez do anticolonialismo a sua bandeira», embora fosse evidente que «a batalha parlamentar continuará»<sup>3</sup>.

A situação alterar-se-á radicalmente em 1960, com o acesso à independência de dezoito novos Estados, todos africanos (à excepção de Chipre),

---

<sup>1</sup> Franco Nogueira, *Salazar*, vol. IV, *O Ataque (1945-1958)*, Atlântida, 1980, p. 423.

<sup>2</sup> A Assembleia Geral funciona em plenário e em comissões. Delibera, em regra, por maioria simples dos membros presentes e votantes, mas as decisões sobre *questões importantes* são tomadas por maioria de dois terços (além de conter uma enumeração exemplificativa, a Carta dispõe que a determinação de outros assuntos importantes é, em si mesma, uma questão não importante).

A sessão ordinária anual inicia-se em meados de Setembro e, na prática, prolonga-se pelo início do ano civil seguinte.

<sup>3</sup> Adriano Moreira, «Portugal e o artigo 73.º da Carta das Nações Unidas», in *Revista do Gabinete de Estudos Ultramarinos*, n.º 15, Janeiro-Abril de 1957, p. 35 (que publica em *apêndice* a acta da sessão da Assembleia Geral de 20 de Fevereiro de 1957).

Adriano Moreira era docente do Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina e integrou a delegação portuguesa na ONU entre 1957 e 1959, como representante do Ministério do Ultramar. Nomeado subsecretário da Administração Ultramarina em Março de 1960, foi ministro do Ultramar de Abril de 1961 a Novembro de 1962.

que, salvo a Maurítânia, entraram imediatamente na ONU, e a aprovação da resolução 1514, do chamado *Relatório dos Seis* e da resolução 1542. De facto, os anos 1959 e 1960 tinham sido cruciais para a política colonial e a política externa portuguesa: a descolonização tornara-se irreversível, dissipavam-se as últimas resistências (belga, francesa e espanhola) e só o governo português se manterá intransigente. Na ONU a relação de forças inverte-se, consolida-se uma maioria favorável à descolonização e mesmo os EUA e o Reino Unido modificam a sua política, deixando de votar com Portugal. Porém, nesse período a resposta portuguesa continuou a limitar-se «ao uso da doutrina da *neutralidade colaborante*, formulada incipientemente durante a guerra civil de Espanha e desenvolvida ao sabor das circunstâncias»<sup>4</sup>. Tal política tinha como vectores fundamentais o princípio da unidade nacional (ou seja, o argumento que o capítulo XI da Carta não se aplicava a Estados unitários, como era, e sempre fora, o Estado português) e a excepção do domínio reservado prevista no artigo 2.º, n.º 7, da Carta (ou seja, que cada Estado é juiz das suas condições de segurança e da sua Constituição), assentando, estrategicamente, no pressuposto da manutenção do direito internacional clássico e da hegemonia ocidental. Ora, pelo menos desde 1959 era previsível que «nas próximas sessões o ataque à posição de Portugal continue, e que, à medida que como consequência da descolonização sejam admitidos na organização novos Estados de tendência anticolonial, a maioria de que Portugal quase por milagre tem podido dispor seja consideravelmente, e talvez mesmo irreparavelmente, enfraquecida»<sup>5</sup>.

Inicia-se então o litígio entre Portugal e a ONU.

## 1.2. O RELATÓRIO DOS SEIS

O *Relatório dos Seis* enuncia os «princípios que devem orientar os Estados membros ao determinarem se existe ou não a obrigação de transmitirem as informações previstas no artigo 73.º, e), da Carta das Nações Unidas», tendo sido aprovado em 15 de Dezembro de 1960, sob a forma de resolução

---

<sup>4</sup> Id., *Saneamento Nacional*, Lisboa, Torres & Abreu, 1976, pp. 42-43, e também *A Jurisdição Interna e o Problema do Voto na ONU (Documentos)*, Lisboa, Junta de Investigações do Ultramar, 1958, «A posição de Portugal perante as Nações Unidas», in *Ensaio*, Lisboa, Junta de Investigações do Ultramar, 1960, pp. 81 e segs., e *A Comunidade Internacional em Mudança*, 2.ª ed., Lisboa, ISCSP, 1982 (nomeadamente pp. 88-94).

<sup>5</sup> André Gonçalves Pereira, *O Ultramar Português no Plano Mundial*, Lisboa, Sociedade de Geografia, 1959, p. 64.

André Gonçalves Pereira integrou a delegação portuguesa na ONU e regeu, na Faculdade de Direito de Lisboa, a disciplina de «Administração e Direito Ultramarino».

Para esta fase, v., desenvolvidamente, Alain Coret, «Les provinces portugaises d'outre-mer et l'ONU», in *Révue juridique et politique d'outre-mer*, 16<sup>ème</sup> année, LGDJ, 1962, pp. 173 e segs.

1541 (xv), como anexo à resolução 1514 (xv), ou seja, à *Declaração Anticolonialista*, aprovada no dia anterior.

Fora elaborado pelo *Comité dos Seis*, que sucedera ao *Comité dos Factores*, criado em 1951 com o objectivo de definir as condições em que podia cessar a obrigação de prestação de informações ao abrigo do artigo 73.º, alínea e), da Carta, embora tivesse funções mais amplas, pois visava, sobretudo, a definição de «território não autónomo» — o qual impunha a obrigação de prestação de informações pela «potência administrante». O *Comité dos Seis*, eleito pela Assembleia Geral, na sequência da resolução 1467 (xiv), de 12 de Dezembro de 1959, era composto paritariamente por três potências administrantes (Holanda, Reino Unido e EUA) e três membros não administrantes (Marrocos, México e Índia). A versão final do *Relatório* fora aprovada com os votos contra de Portugal, Espanha e África do Sul, e a argumentação portuguesa (assentando, mais uma vez, no princípio da exclusiva competência no plano interno) está sintetizada nas três primeiras conclusões do correspondente *parecer governamental* de 29 de Abril de 1960:

- a) O artigo 73.º estabelece unicamente princípios de ordem geral e deixa a execução das suas provisões ao critério dos Estados membros;
- b) A Assembleia Geral não tem competência para exigir que os Estados membros iniciem a transmissão de informações, nem nunca no passado se arrogou competência para o fazer;
- c) Por conseguinte, não é admissível a criação de novos princípios sobre um assunto que só os governos têm capacidade para julgar<sup>6</sup>.

Em síntese, como se vai ver, o *Relatório dos Seis*:

- a) Define «território não autónomo»;
- b) Enuncia as hipóteses e as condições de passagem de um território não autónomo a uma situação de «governo próprio»;
- c) Precisa o sentido da obrigação de prestação de informações prevista no artigo 73.º, alínea e), da Carta.

a) Referem-se à definição de «território não autónomo» os artigos I, IV e V do *Relatório*. Segundo eles:

— Os territórios não autónomos, para efeitos do artigo 73.º da Carta, eram, «no pensamento dos autores da Carta das Nações Unidas», os conheci-

---

<sup>6</sup> Cf. «Nações Unidas, Comissão Especial dos Seis sobre o Envio de Relatórios (Territórios Não Autónomos)», apud *Estudos Ultramarinos*, Lisboa, ISCSPU, 1960, n.º 4, pp. 115 e segs; v. também, em defesa da posição portuguesa, José H. Saraiva «Os Territórios não Autónomos e a Carta das Nações Unidas», *loc. cit.*, n.º 3, pp. 33 e segs., e Júlio Evangelista, *Portugal perante as Nações Unidas*, Lisboa, Livraria Sam Carlos, 1960.

dos, na altura, como pertencendo ao «tipo colonial» (artigo 1). Esta disposição bastava, desde logo, para destruir o argumento português de que as «províncias ultramarinas» não eram, por designação, colónias, pois na altura da elaboração da Carta a fórmula constitucional (rigorosamente, do *Acto Colonial*) era, precisamente, a de «colónia»;

- *Prima facie*, é não autónomo (na linguagem vulgar, colónia) o território que esteja geograficamente separado e seja étnica ou culturalmente distinto do país que o administra. Portanto, a definição de colónia, *prima facie*, como sublinha o próprio *Relatório*, é simultaneamente geográfica e étnica ou/e cultural (artigo IV), pelo que *não abrange a chamada colonização continental*;
- Adicionalmente, factores políticos podem ser tomados em consideração, v. g., de natureza administrativa, jurídica, económica ou histórica que, caso coloquem o território em causa numa posição ou estatuto de subordinação relativamente ao território metropolitano, fazem presumir que esse território é não autónomo (artigo V).

b) Não inovando quanto às conclusões a que chegara o *Comité dos Factores*, o *Relatório* enuncia as três hipóteses em que um território não autónomo atinge governo próprio (artigo VI):

- Tornar-se um Estado soberano independente;
- Associar-se livremente com um Estado independente;
- Integrar-se num Estado independente.

Entretanto, a *associação livre*, além de outras condições, tem de resultar de uma escolha livre e voluntária, feita pela população do território em causa, mediante «métodos democráticos e esclarecidos» (artigo VII). Por seu lado, a *integração* num Estado independente deve realizar-se na base de completa igualdade entre a população do até então território não autónomo e a do país independente em que se integra (artigo VIII) e só pode ocorrer verificados certos condicionalismos, nomeadamente de desenvolvimento e democráticos (artigo IX). Em contrapartida, o *Relatório* não formula qualquer requisito para a independência, que parecia tornar-se mera «panaceia»<sup>7</sup>, mostrando que, a partir daí, a sociedade internacional minimizava «a questão de uma alternativa à independência para os movimentos nacionalistas dos territórios africanos mais importantes, desde a Argélia ao Sudoeste Africano»<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> André Gonçalves Pereira, *Administração e Direito Ultramarino*, Lisboa, AAFDL, 1971, p. 335.

<sup>8</sup> Patricia Wholgemuth, «The Portuguese territories and the United Nations», in *International Conciliation*, n.º 545, Novembro de 1963, p. 12.

Sobre os casos e evolução do estatuto de associação, v. Franck Abdulah, «Le droit à la décolonisation», in AAVV, *Droit international — bilan et perspectives*, t. 2, Paris, Pédone/UNESCO, 1991, pp. 1284 e segs.

c) Finalmente, o *Relatório dos Seis* precisa o sentido da obrigação de informações prevista no artigo 73.º, alínea e), da Carta:

- Considerando o conceito de território não autónomo consagrado na Carta num «estádio dinâmico de evolução e progresso, tendente a obter completo governo próprio», o *Relatório* conclui que a obrigação de transmitir informações cessa (e só cessa) quando o território e as suas populações atinjam o governo próprio (artigo II);
- O artigo 73.º tem carácter vinculatório e não declarativo (ao contrário do que pretendia a delegação portuguesa), pois a obrigação de prestação de informações constitui uma responsabilidade internacional e deve ser cumprida tendo em devida conta o acatamento da lei internacional (artigo III);
- Por sua vez, os artigos IX, XI e XII precisam as razões constitucionais e de segurança que podem limitar ou condicionar as informações a prestar pela potência administrante.

### 1.3. A RESOLUÇÃO 1542 (XV), DE 15 DE DEZEMBRO

A aprovação do *Relatório dos Seis* significava, assim, que a Assembleia Geral se atribuía competência para determinar os territórios não autónomos existentes, o sentido das informações a prestar obrigatoriamente pela potência administrante e os termos em que um território não autónomo deixava de o ser. Segundo Franco Nogueira, que fez a defesa da posição portuguesa perante a IV Comissão: «Escutei muitos discursos afirmando que o *Relatório* só se aplica a Espanha e Portugal. A minha delegação sente-se forçada, por consequência, a afirmar que os princípios do *Relatório* não se aplicam ao meu país; e a dizer que nós repudiamos o *Relatório*<sup>9</sup>.» De facto, decorria claramente do *Relatório* — quanto ao conceito, quanto à inexistência de completo governo próprio (particularmente à inexistência de «integração», nos termos exigidos) e, por isso, quanto à obrigação de prestação de informações — que as províncias ultramarinas portuguesas eram territórios não autónomos.

Consequentemente, a Assembleia Geral, logo no mesmo dia 15 de Dezembro de 1960, aprovou a resolução 1542, a qual — apesar dos exageros ou imprecisões na enumeração dos territórios sob administração portuguesa —

---

<sup>9</sup> Franco Nogueira, *As Nações Unidas e Portugal*, Lisboa, Ática, 1961, p. 216.

Franco Nogueira foi membro e chefe da delegação portuguesa na ONU, primeiro, como director-geral dos Negócios Políticos do Ministério dos Negócios Estrangeiros e, a partir de Maio de 1961, como ministro dos Negócios Estrangeiros.

irá, no fundo, servir de fundamento à pressão (anticolonialista) da ONU sobre o governo português. Segundo ela, a Assembleia Geral:

- a) *Entendia* que os territórios sob administração de Portugal, abaixo indicados, eram não autónomos, no espírito do capítulo XI da Carta e demais resoluções pertinentes:
- Arquipélago de Cabo Verde;
  - Guiné, chamada «Guiné Portuguesa»;
  - São Tomé e Príncipe e dependências;
  - São João Baptista de Ajudá;
  - Angola, incluindo o enclave de Cabinda;
  - Moçambique;
  - Goa e dependências, chamado o «Estado da Índia»;
  - Macau e dependências;
  - Timor e dependências;
- b) *Declarava* existir uma obrigação por parte do governo de Portugal de prestar informações, nos termos do capítulo XI da Carta, acerca destes territórios e que a mesma devia ser cumprida sem demora;
- c) *Solicitava* que as informações sobre as condições existentes naqueles territórios fossem enviadas ao Secretário-Geral;
- d) *Convidava* os governos de Portugal e Espanha a participarem nos trabalhos do *Comité de Informações Relativas aos Territórios não Autónomos*.

Esta resolução 1542 foi aprovada por 68 votos contra 6 (África do Sul, Bélgica, Brasil, França, Portugal e Espanha) e 17 abstenções (entre elas, Reino Unido e EUA). Entretanto, a Espanha declarara formalmente que enviaria as devidas informações e, por isso, os promotores modificaram o texto da resolução, eliminando a relação dos territórios sob administração espanhola. Em declaração de voto, o representante português (embaixador Vasco Garin) exprimiu «as reservas mais categóricas», considerou que a resolução, além de atribuir à Assembleia Geral uma competência que ela não detinha, era, quanto ao conteúdo, uma manifesta violação da Carta e uma discriminação de Portugal, o qual não estava isolado, pois outras delegações eram da mesma opinião<sup>10</sup>.

Em comentário político, Franco Nogueira, sublinhando os considerandos da resolução ao qualificarem a denegação do direito à autodeterminação como ameaça à paz internacional e referirem-se ao conhecimento que, «por outras vias», a ONU tinha sobre as condições de vida existentes nos territórios do

---

<sup>10</sup> Cf. *Le Portugal répond aux Nations Unies*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1970, pp. 117-118.

Ultramar português, concluía que, após a adopção de mais esta resolução, ficava «claramente definido o contorno de um *plano de guerra*» contra Portugal.

Entretanto, vai observando oficiosamente — para comprovar que a tempestade será «imposta de fora» —, perante todos estes debates e resoluções da ONU, «em Portugal, na Metrópole e no Ultramar, há uma reacção generalizada e viva da opinião pública. Mas a *habitualidade* tão querida do chefe do governo não se altera<sup>11</sup>.»

## 2. NAÇÕES UNIDAS CONTRA PORTUGAL: 1961-1963

A guerra nas colónias portuguesas — «luta de libertação nacional» ou «guerra colonial» na designação dos nacionalistas, simples «terrorismo» na designação oficial portuguesa — começou em Angola, a 4 de Fevereiro de 1961.

A apreciação da nova situação pela ONU desdobrou-se em duas questões: a crise de Angola e o não cumprimento pelo governo português do capítulo XI da Carta e desta resolução 1542.

### 2.1. AS PRIMEIRAS RESOLUÇÕES (O ANO DE 1961)

A 20 de Fevereiro de 1961, perante as consequências da revolta de Luanda, a Libéria (apoiada posteriormente por três dezenas de Estados africanos e asiáticos) requereu uma reunião urgente do Conselho de Segurança para adoptar medidas imediatas destinadas a «impedir que os direitos humanos continuem a ser violados em Angola». O representante português protestou contra a iniciativa, invocando o princípio da não ingerência nos assuntos internos e a incompetência do Conselho. Concretamente, sublinhou o risco de ser criado um «precedente muito grave e de consequências extremamente pesadas para todos os membros da Organização. De facto, ficará aberta a porta quer para a discussão dos problemas de ordem pública que se coloquem a um Estado quer para institucionalizar tais problemas, com fins de propaganda pura e simples.» O Conselho de Segurança examinou a questão entre 10 e 15 de Março, e o debate, bastante aceso, abordou aspectos jurídicos e político-sociais. Prevaleram os argumentos jurídicos na abertura e no encerramento da discussão e a exposição não convenceu a maioria do Conselho quanto à sua competência, tendo a proposta de resolução sido rejeitada por 5 votos favoráveis (Ceilão, Libéria, URSS, República Árabe Unida e EUA) e 6 abstenções (Chile, China, Equador, França, Reino Unido e Turquia)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Franco Nogueira, *Salazar*, vol. v, *A Resistência* (1958-1964), Porto, Civilização, 1984, pp. 173-174.

<sup>12</sup> A resolução não foi aprovada por não ter atingido o quórum de «votos afirmativos» imposto pelo artigo 27.º da Carta.

Para os bastidores do voto americano (favorável à moção), v. José Freire Antunes, *Os Americanos e Portugal — 1961 — Kennedy e Salazar*, Lisboa, Difusão Cultural, 1991, pp. 161 e segs.

Todavia, em face dos acontecimentos no Norte de Angola a partir de 15 de Março, trinta e nove Estados convidaram a Assembleia Geral a debater a situação. Baseavam-se no facto de Angola ter sido classificada, pela própria Assembleia, como território não autónomo e invocavam a *Declaração Anticolonialista*, nomeadamente quanto à cessação da repressão e transferência de poderes para os angolanos. O representante português protestou contra o exame desta questão na Assembleia e retirou-se dos debates. A 20 de Abril, a Assembleia aprovou, por 73 votos contra 2 (Portugal e África do Sul) e 9 abstenções (entre as quais, do Brasil, França e Reino Unido), a resolução 1603 (XV), com um dispositivo idêntico ao projecto não aprovado pelo Conselho de Segurança. Constatando que a continuação das desordens e conflitos sangrentos e a falta de medidas para atenuar as desigualdades podiam pôr em perigo a manutenção da paz e segurança internacionais, a Assembleia, invocando as resoluções 1514 e 1542, tomava duas decisões: por um lado, incitava o governo português a promover urgentemente reformas que dessem cumprimento à *Declaração Anticolonialista*, «tendo em devida conta os direitos humanos e as liberdades fundamentais e em conformidade com a Carta»; por outro, instituiu um *subcomité* de cinco membros encarregado de investigar a situação.

Perante o agravamento da crise, a 26 de Maio, quarenta e três Estados afro-asiáticos e a Jugoslávia requereram a convocação urgente do Conselho de Segurança. Não obstante a oposição da delegação portuguesa, o Conselho, «atenuando o já moderado projecto de resolução»<sup>13</sup>, aprovou, a 9 de Junho, por 9 votos e 2 abstenções (França e Reino Unido), a resolução S/4835, deplorando «profundamente» os massacres e demais medidas de repressão da população angolana e indicando que a persistência de tal situação, além de constituir «uma causa actual e virtual de fricção internacional», poderia «comprometer a manutenção da paz e segurança internacionais». Invocando a *Declaração Anticolonialista*, o Conselho reafirmava a resolução tomada a 20 de Abril pela Assembleia Geral, instava o *Subcomité dos Cinco* ao rápido cumprimento do seu mandato e pedia para Portugal resolver rapidamente a questão de Angola nos termos da Carta. Em contundente intervenção final (duas vezes interrompido pelo presidente), o representante português afirmou que a resolução era «um documento deplorável» por várias razões: primeiro, porque imputava às próprias vítimas as responsabilidades pelos acontecimentos no Norte de Angola; segundo, porque nada dizia sobre «os actos selvagens de violência cometidos pelos terroristas»; terceiro, porque omitia que «a vaga de terrorismo foi desencadeada por instigação de organizações que actuam fora das nossas fronteiras e em execução de planos por elas estabelecidos»; quarto, porque continha «a acusação monstruosa segundo a qual Portugal

---

<sup>13</sup> Maria Vismara, *Le Nazioni Unite per i territori dipendenti e per la decolonizzazione — 1945-1964*, Pádua, Cedam, 1966, p. 248.

ameaçaria a paz e a segurança internacionais»; quinto, porque visava «claramente criar uma atmosfera internacional favorável ao desmembramento do meu país»<sup>14</sup>.

Depois de, em Julho, o presidente do *Subcomité dos Cinco* ter vindo a Lisboa entrevistar-se com Salazar<sup>15</sup> e o governo português (por iniciativa do recém-designado ministro do Ultramar, Adriano Moreira) ter adoptado, em Setembro, as chamadas *reformas de 1961*, o relatório do *Subcomité dos Cinco* iria concluir que a possibilidade de uma solução pacífica dependia dos esforços para sustar o derramamento de sangue e permitir o desenvolvimento político, económico e social de Angola, ou seja, dependia da adopção de medidas que pusessem termo às legítimas queixas das populações e permitissem estabelecer contactos com representantes autorizados dos vários grupos políticos angolanos. Quanto a Portugal, teria o máximo interesse nessas medidas e numa cooperação construtiva com a ONU e enfrentava uma «escolha histórica»: continuar a recorrer à força, com os sofrimentos, as perdas e os riscos que inevitavelmente decorreriam, ou adoptar medidas capazes de tranquilizar as populações, garantir o retorno dos refugiados e instaurar um novo relacionamento com o povo angolano<sup>16</sup>.

A 19 de Dezembro de 1961, pela resolução 1699 (XVI), a Assembleia Geral instituiu um *Comité Especial para os Territórios Administrados por Portugal* (ou *Comité dos Sete*), cuja função essencial era reunir informações para a Assembleia examinar até que ponto Portugal respeitava as obrigações decorrentes do capítulo XI da Carta, podendo, para o efeito, além da documentação recolhida pelo Secretário-Geral, receber petições escritas e orais. Na mesma resolução, a Assembleia dirigia um duplo convite aos Estados membros: pressionassem Portugal para cumprir as obrigações decorrentes do estatuto de membro da ONU e recusassem qualquer ajuda ou assistência utilizável contra as populações dos territórios ultramarinos.

O litígio entre Portugal e a ONU agravar-se-á muito, no fim de 1961, com a invasão do Estado português da Índia — conflito que não abordaremos.

## 2.2. O ANO DE 1962

Não obstante os protestos da delegação portuguesa quanto às questões de fundo e ao teor do citado relatório do *Subcomité dos Cinco*<sup>17</sup>, a 30 de Janeiro de 1962, no termo da XVI sessão, depois de rejeitar um projecto de resolução

---

<sup>14</sup> Cf. *Le Portugal répond...*, cit., pp. 118 e segs., nomeadamente p. 232.

<sup>15</sup> Mas não foi autorizado a deslocar-se a Angola (cf. Franco Nogueira, *op. cit.*, pp. 307-309).

<sup>16</sup> O relatório era «nutrido» (v. Maria Vismara, *op. cit.*, pp. 248 e segs., e Alain Coret, «Les provinces...», cit., *loc. cit.*, pp. 205 e segs.).

<sup>17</sup> Disse, a propósito, no termo da intervenção na sessão plenária da Assembleia Geral, de 15 de Janeiro de 1962, o representante português: «Neste clima, torna-se impossível qualquer debate construtivo e seria inútil procurar estabelecer um diálogo», pelo que a delegação por-

búlgaro-polaco que previa medidas draconianas contra Portugal, a Assembleia Geral aprovou a resolução 1742 (xvi), por 99 votos contra 2 (África do Sul e Espanha). Além de chamar a atenção de Portugal para as conclusões do relatório do *Subcomité dos Cinco*, reprovava a repressão e acção armada desencadeadas contra o povo angolano, em violação dos seus direitos e liberdades fundamentais, e reafirmava o seu direito à autodeterminação e independência. Apelava à libertação dos presos políticos e convidava o governo português a iniciar, sem demora, vastas reformas, em particular através de instituições políticas, livremente eleitas e representativas, com vista a transferir o poder para o povo angolano. Decidia manter o *Subcomité dos Cinco* em funções, pedia aos Estados para usarem a sua influência junto de Portugal e recusarem qualquer ajuda utilizável na repressão do povo angolano. Por fim, recomendava ao Conselho de Segurança que se mantivesse constantemente ao corrente.

Baseando-se nos relatórios elaborados pelos *Comités* encarregados de analisar a situação nos territórios não autónomos administrados por Portugal (na época existiam três, posteriormente extintos ou integrados na *Comissão de Descolonização*), a Assembleia Geral aprovou, na sessão seguinte, em Dezembro de 1962, quatro resoluções, de que nos interessam, sobretudo, a resolução 1807 (xvii), de 14 de Dezembro, referente ao conjunto dos territórios administrados por Portugal, e a resolução 1819 (xvii), de 18 de Dezembro, relativa à situação em Angola<sup>18</sup>.

As disposições da resolução 1807 — aprovada por 82 votos contra 7 (Bélgica, França, Portugal, Reino Unido, África do Sul, Espanha e EUA) e 13 abstenções (onde se incluíam os restantes membros do «grupo NATO») — eram mais analíticas, precisas e, no conjunto, mais enérgicas do que as precedentes<sup>19</sup>:

— A *Portugal*, cuja atitude condenava, porque contrária à Carta, pedia a adopção das seguintes medidas:

- a) Reconhecimento imediato do direito dos povos dos seus territórios não autónomos à autodeterminação e independência;
- b) Cessação imediata de todos actos de repressão e retirada das forças, militares e outras, utilizadas com tal fim;

---

tuguesa não só não participaria «no debate ilegal, injusto e inútil», como afirmava «as mais enérgicas reservas do governo português relativamente a qualquer resolução que venha a ser adoptada» (cf. *Le Portugal répond...*, cit., p. 251).

<sup>18</sup> A resolução 1808 (xvii) de 14 de Dezembro, referia-se a um programa especial de educação para os territórios sob administração portuguesa e a resolução 1809 (xvii) dissolvia o *Comité Especial para os Territórios sob Administração Portuguesa*.

<sup>19</sup> Cf. Maria Vismara, *op. cit.*, p. 265.

- c) Amnistia política incondicional e liberdade de funcionamento dos partidos políticos;
  - d) Início de negociações, na base da autodeterminação, com os representantes autorizados, existentes dentro e fora do território, com o fim de transferir os poderes para instituições políticas livremente eleitas e representativas da população;
  - e) Rápida concessão de independência a todos os territórios, de acordo com as aspirações da população;
- As *Estados membros* dirigia um duplo convite, no sentido de pressionarem o governo português e de não lhe concederem qualquer assistência que favorecesse a repressão;
- À *Comissão de Descolonização* pedia a máxima prioridade ao problema dos territórios portugueses;
- A *Conselho de Segurança*, que, caso não fossem acatadas esta e as anteriores resoluções da Assembleia, tomasse medidas para Portugal se conformar às suas obrigações de Estado membro.

Na resolução 1819, a Assembleia apreciava novamente, e pela última vez isoladamente, o caso de Angola (18 abstenções e 14 votos contra, do «grupo NATO» — com excepção da Dinamarca, Grécia e Noruega, que se abstiveram — e, ainda, da Austrália, Nova Zelândia, África do Sul e Espanha). Reafirmava o inalienável direito do povo de Angola à autodeterminação e independência, condenava a guerra colonial conduzida por Portugal e insistia para que terminassem as acções armadas e repressivas e fossem libertados os presos políticos. Pedia que, urgentemente, as autoridades portuguesas levantassem a proibição de partidos políticos e adoptassem medidas favoráveis à transferência de poderes para o povo angolano. Insistia na não prestação de auxílio com fins repressivos. Finalmente, requeria ao Conselho de Segurança para tomar «medidas apropriadas, incluindo a adopção de sanções, com o fim de conseguir que Portugal se conforme» com as resoluções já aprovadas por ambos os órgãos.

### 2.3. A RESOLUÇÃO S/5380, DO CONSELHO DE SEGURANÇA

Em 23 de Janeiro de 1963 começou a luta armada na Guiné-Bissau, alastrando rapidamente a grande parte do território.

Pela mesma altura, o Conselho de Ministros discutia em Lisboa a proposta de revisão da *Lei Orgânica do Ultramar*, pouco antes objecto de uma decisiva reunião do *Conselho Ultramarino*, onde se debateram duas correntes (embora ambas favoráveis à «evolução útil para os interesses portugueses»): uma propondo-se «incitar os colonos à separação»; outra defendendo «a evolução para uma final federação autêntica, não excluindo a lógica de soluções do tipo

brasileiro». No entanto, resumirá mais tarde o próprio Adriano Moreira, não só «tudo se passou sob grande tormenta», como, sobretudo, a corrente «unitarista» fez prevalecer os seus pontos de vista e «a reacção tornou impossível continuar». De facto, a nova *Lei Orgânica* acabará por reforçar a unidade política e a centralização administrativa do «Estado português pluricontinental»<sup>20</sup>.

Atribuindo prioridade aos territórios portugueses, a *Comissão de Descolonização* reuniu em Março e Abril. O representante português recusou participar nos trabalhos. A Comissão recebeu cerca de trinta petições escritas, respeitantes principalmente a Angola e Moçambique e, em menor número, à Guiné e a Cabo Verde, e ouviu um peticionário, representante da FNLA. Dois temas dominaram o debate: o recurso ao Conselho de Segurança e o envio de uma delegação da Comissão a Lisboa e aos territórios portugueses. A URSS preconizou sanções económicas contra Portugal, a sua exclusão da ONU e a ruptura de relações diplomáticas. Prevaleceu a sugestão de designar um grupo de visita, mas a 13 de Março o governo português contestou a competência da Comissão, explicando a sua posição e propondo, em contrapartida, pactos de não agressão com os países contíguos, como garantia de relações de boa vizinhança com os territórios africanos de Portugal<sup>21</sup>.

Tendo de mudar de estratégia, a Comissão resolveu recorrer ao Conselho de Segurança, sendo a respectiva convocação solicitada pelos trinta e dois Estados da recém-constituída OUA. Após reunião que oferecia «o espectáculo dos dias memoráveis» — considera Franco Nogueira<sup>22</sup>, apesar do teor da resolução e do resultado da votação, francamente desfavoráveis a Portugal —, a 31 de Julho, o Conselho, por 8 votos afirmativos e 3 abstenções (França, Reino Unido e EUA), adoptou a resolução S/5380: rejeitava o conceito português das «províncias ultramarinas»; decidia que a situação nesses territórios perturbava seriamente a paz e a segurança em África; apelava a Portugal para reconhecer o direito à autodeterminação e independência; solicitava que nenhum Estado facilitasse a repressão ou a acção militar portuguesa naqueles territórios.

---

<sup>20</sup> Adriano Moreira, *op. cit.*, pp. 52-54.

Além dos documentos oficiais, *Revisão da Lei Orgânica do Ultramar*, Lisboa, Academia Internacional de Cultura Portuguesa, 1988, v. Álvaro da Silva Tavares, «A revisão da Lei Orgânica do Ultramar», in *Ultramar*, n.ºs 11-12, Lisboa, 1963, pp. 3 e segs., André Gonçalves Pereira, *Lições de Administração e Direito do Ultramar*, Lisboa, AAFDL, 1964, pp. 124 e segs., Narana Coissoró (org.), «Trabalhos preparatórios da Lei Orgânica do Ultramar», apud *Estudos Políticos e Sociais*, vol. iv, n.º 1, ISCSPU, 1966, pp. 285 e segs., Alfredo Héctor Wilensky, *Tendencias de la Legislación Ultramarina Portuguesa*, Braga, Editora Pax, 1968, pp. 231 e segs., e Silva Cunha, *O Ultramar, a Nação e o «25 de Abril»*, Coimbra, Atlântida, 1977, pp. 90 e segs.

<sup>21</sup> Cf. Maurice Barbier, *Le Comité de Décolonisation des Nations Unies*, Paris, LGDJ, 1974, pp. 354-355, e Franco Nogueira, *op. cit.*, pp. 464-465.

<sup>22</sup> Franco Nogueira, *op. cit.*, p. 501; v. também *Um Político Confessa-se (Diário: 1960-1968)*, Porto, Civilização, 1968, pp. 70-72. A sua intervenção encontra-se apud *Le Portugal...*, *cit.*, pp. 355 e segs., e in Franco Nogueira, *Debate Singular*, Lisboa, Ática, 1970, pp. 93 e segs.

Houve conversas de corredor e contactos bilaterais entre Franco Nogueira e os delegados africanos, o ministro português convidou o Secretário-Geral U Thant a visitar Portugal e o presidente Kennedy propôs «enviar em breve a Lisboa um alto emissário de confiança para falar com Salazar. Disse-lhe [ao secretário de Estado norte-americano, Dean Rusk, que esse emissário] seria bem-vindo»<sup>23</sup>.

A resolução do Conselho de Segurança — com «larga repercussão» na imprensa ocidental e na opinião pública portuguesa — e estas diligências significavam que o problema das províncias ultramarinas «mudara de natureza»<sup>24</sup> e entrava numa nova fase.

#### 2.4. O DISCURSO DE SALAZAR EM 12 DE AGOSTO DE 1963

Dirigindo-se, primeiro, «aos que formamos a Nação Portuguesa», depois, aos Estados africanos e, por fim, à ONU, Salazar vai esclarecer e decidir a posição portuguesa no extenso e «imperioso» discurso de 12 de Agosto, intitulado *Política Ultramarina* e subordinado ao tema «vamos a ver se nos entendemos»<sup>25</sup>.

Embora começasse por reconhecer que «os acontecimentos da Ásia e da África» tinham perturbado os espíritos e impelido a «conscienzosa revisão dos princípios e dos métodos na acção ultramarina», considerou esclarecedora a fórmula constitucional ao definir «a Nação portuguesa como um estado unitário na complexidade dos territórios que a constituem e dos povos que os habitam», pois essa fórmula surgiria como inequívoca «declaração de um estado de consciência estratificado em séculos de história, e, através desses séculos, pelo trabalho dos portugueses e pelo humanitarismo cristão de que foram portadores». O conceito de nação era, pois, no caso português, inseparável da noção de missão civilizadora, já que, em função da história de Portugal, «também somos, além do mais e a melhor título que outros, uma nação africana». Gritava-se lá fora pela independência de Angola e de Moçambique: «mas Angola é uma criação portuguesa e não existe sem Portugal». Igualmente — dirá, citando Sarmiento Rodrigues, embora sem o referir — «Moçambique só é Moçambique porque é Portugal».

Quanto aos novos Estados africanos, quer as suas intervenções na ONU, quer a criação da OUA mais não visavam do que «conjugam esforços de modo muito especial contra os nossos territórios de África» e isolar internacionalmente Portugal. Todavia, «esclareçamos que os países africanos não teriam forças para impor-nos as suas excomunhões, se não fossem apoiados pelo voto

---

<sup>23</sup> Id., *Um Político...*, cit., p. 72.

<sup>24</sup> Diogo Freitas do Amaral, *A Tentativa Falhada de Um Acordo Portugal-EUA sobre o Futuro do Ultramar Português (1963)*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994, p. 22.

<sup>25</sup> Oliveira Salazar, *Discursos e Notas Políticas*, vol. v, Coimbra, Coimbra Editora, 1967,

dos governos comunistas que pretendem destruir o Ocidente e pela atitude de alguns países do Ocidente que deveria ser considerada como deserção, se não significasse o desejo de captar a simpatia africana para servirem o que julgam ser seu interesse». Visto que — acrescentou — a libertação dos povos de África era reivindicada mesmo contra a vontade dos próprios, então «não resta a cada um senão o direito natural de defender-se e de defender os seus. Assim começam as guerras». Quanto ao fenómeno da descolonização, parecia-lhe que reinava o equívoco e estavam estabelecidas duas grandes confusões, a de autodeterminação ser sinónimo de independência e plebiscito, e de, afinal, para os seus defensores, a essência da descolonização residir apenas na imediata e incondicional «transferência do poder do branco, onde o detém, para o negro que o reivindica e deve exercê-lo só por ser mais numeroso».

Quanto à ONU, dois movimentos se verificaram após a adesão de Portugal: um tendente a afirmar a sua universalidade, outro no sentido do alargamento dos poderes da Assembleia. Só o primeiro podia considerar-se conforme ao espírito da Carta. Mas, ultimamente, a ONU tinha «como principal e mais candente assunto as nossas Províncias Ultramarinas». Portugal comparcia em Nova Iorque para defender os seus modos de ver, «que são conformes aos textos e às interpretações que lhes foram dadas pela própria ONU», e toda a campanha antiportuguesa era, ao fim e ao cabo, provocada pelo facto de «ser hoje o continente africano o grande espaço de competição das duas mais poderosas Nações — os Estados Unidos e a Rússia —, ou de três, pois que a China comunista fez ali a sua aparição».

Antes de concluir, lugubrememente, com uma frase que iria em cartaz cobrir as paredes portuguesas, «nós havemos de chorar os mortos, se os vivos os não merecerem», Salazar, muito embora afirmasse não ter «dúvidas sobre o sentimento do povo português, aqui e no Ultramar, acerca da defesa da integridade da Nação», terá hesitado sobre a realização de um plebiscito, como «acto solene e público» onde o povo português se pronunciará «sobre o que pensa da política ultramarina que o governo tem prosseguido» — e esta era, no fundo, a mais importante, se não única, novidade do seu discurso. Terão sido bastantes, mas não muito relevantes, as dúvidas sobre a natureza daquele «acto público e solene». A questão nunca ficou bem esclarecida, embora essa consulta pareça ter-se limitado à (devidamente preparada) *manifestação nacional de 27 de Agosto*, no Terreiro do Paço, onde, segundo a propaganda oficial, foi «a nação inteira que se levanta e numa só voz exige a presença do Chefe». De uma varanda do Terreiro do Paço, Salazar respondeu, emocionado, que, além do dever de merecer os mortos, «temos também o dever de ser orgulhosos dos vivos»<sup>26</sup>. O governo português passou a con-

---

<sup>26</sup> Id., *op. cit.*, p. 347.

Sobre as peripécias quanto à eventual realização de um plebiscito, v. Franco Nogueira, *Salazar...*, cit., p. 509, e Diogo Freitas do Amaral, *op. cit.*

siderar definitiva e indiscutivelmente legitimada a política (de defesa) ultramarina e internacional.

Este discurso significou também que o regime vigente tinha superado a crise começada no início do ano crítico de 1961, que a questão colonial era agora o seu núcleo duro e que não faria qualquer cedência — nem na concepção do mundo e da história, nem à mudança dos tempos, nem à democratização, nem à descolonização.

E fechava todas as portas a nível internacional. Em fins de Agosto, Salazar escreve ao primeiro-ministro sul-africano uma carta secreta a pedir «cooperação», recordando que «estamos quase sós em África», e a explicá-lhe, resume Franco Nogueira, que «ou o bastião português resiste ou a guerra atinge a África do Sul»<sup>27</sup>. Fracassaram as conversações sobre a evolução da Guiné, com a FLING, incentivadas por Senghor, e, sobretudo, fracassou o *Plano Ball*. As entrevistas de George Ball, representante do governo norte-americano, com Franco Nogueira e Salazar, combinadas em Nova Iorque, realizaram-se em Lisboa de 29 a 31 de Agosto, e deram origem a troca de documentação onde, além do mais, o governo português procede ao máximo aprofundamento (teórico) de duas questões que o separavam, e sempre separariam, dos EUA (e de, praticamente, todo o mundo): *o conceito de autodeterminação e o papel do factor tempo no problema africano*<sup>28</sup>.

Fracassam também as conversações mediadas pela ONU. O Secretário-Geral U Thant não veio a Lisboa, sendo substituído por Godfrey Amachree, com o qual foram combinadas conversações em Nova Iorque entre representantes dos Estados africanos e de Portugal<sup>29</sup>. Tais conversações iniciam-se a 18 de Outubro, vão durar duas semanas e incidiram, fundamentalmente, no sentido e alcance do conceito de autodeterminação. Aquando das conversações com George Ball, Salazar e Franco Nogueira tinham elaborado «a noção portuguesa de autodeterminação», definindo-a como «manifestação do assen-

<sup>27</sup> Franco Nogueira, *op. cit.*, p. 514.

<sup>28</sup> O *Plano Ball* faz a ponte entre o *Plano Elbrick* (então embaixador americano em Portugal) e o *Plano Anderson* (que o substituirá como embaixador em Lisboa). Voltaremos à questão. Por agora, Franco Nogueira, *op. cit.*, pp. 288-300, 319-320 (para o *Plano Elbrick*) e 413-416, 428, 433-434, 442-443, 447-448 e 458 (para o *Plano Ball*), *Um Político...*, pp. 72 e segs., e *Diálogos Interditos. A Política Externa Portuguesa e a Guerra de África*, vol. 1, Braga-Lisboa, Intervenção, 1978, pp. 176 e segs., nomeadamente pp. 255 e segs. (para o *Plano Ball*).

V., ainda, especialmente, Oliveira Salazar, «Apontamento de Salazar, sobre a conversa com George Ball, secretário de Estado norte-americano», *apud* Marcello Mathias, *Correspondência Marcello Mathias-Salazar, 1947-1968*, Lisboa, Difel, 1984, pp. 638-642, e Diogo Freitas do Amaral, *op. cit.*

<sup>29</sup> V. ONU, *Un principe en péril*, II, *Les Nations Unies et les territoires sous administration portugaise*, Service de l'Information, Nova Iorque, 1970, p. 38, e Franco Nogueira, *Salazar...*, cit., pp. 520-521.

timento dos povos a certa forma de governo ou a certa organização do Estado. Daqui resulta que a escolha a fazer não pode ser predeterminada e quando se equipara autodeterminação a independência restringe-se a própria autodeterminação e de certo modo se nega»<sup>30</sup>. Já na sequência da entrevista que tivera com Ball, Salazar concluíra que a diferença entre as concepções americana e portuguesa de autodeterminação «consiste exactamente em considerar as intervenções dos povos na vida pública como formas de assentimento à organização do Estado em que estão integrados» e acrescentava ser «da máxima importância levar os Estados Unidos a admitir a nossa doutrina sobre este ponto»<sup>31</sup>. Em resposta, Ball sublinhará que «o ponto em que estamos em desacordo é tão importante como fundamental»<sup>32</sup>. Nas conversações com os governos africanos (onde a discussão da matéria não foi tão aberta e profunda), Franco Nogueira limitou-se a repetir que, para o governo português, a autodeterminação era, no máximo, «o acordo e o consentimento da população a uma certa estrutura política, a um certo tipo de Estado e a uma certa organização administrativa», acrescentando que esta modalidade de autodeterminação já estava realizada nos territórios portugueses<sup>33</sup>.

O «diálogo de surdos, para o qual o governo português partiu sem a mínima intenção de ceder»<sup>34</sup> terminou em 1 de Novembro. Segundo Franco Nogueira, teriam sido os africanos, divididos entre uma «atitude extremista», como o Tanganica, Gana, Guiné e Tunísia, e uma «posição moderada», como a Nigéria, Madagáscar e Marrocos, a romper, devido a «pressões invencíveis»<sup>35</sup>. Não terá sido bem assim, já que numa declaração pública sobre estas conversações, em 6 de Dezembro, os Estados africanos lamentaram que Portugal não modificasse minimamente os princípios fundamentais da sua política, acrescentando que a definição portuguesa de autodeterminação negava o próprio espírito da palavra e a intransigência portuguesa tornava impossível qualquer conversação séria. Em consequência, remetiam para decisão da OUA a eventualidade de novo encontro.

## 2.5. AS RESOLUÇÕES DE DEZEMBRO

Depois desta série de fracassos, a 3 de Dezembro de 1963, a Assembleia Geral, através da resolução 1913 (XVIII), aprovada por 91 votos contra 2 (Portugal e Espanha) e 11 abstenções (entre elas, do Brasil, França, Reino Unido e EUA), solicitava ao Conselho de Segurança a adopção das medidas

<sup>30</sup> *Apud* Diogo Freitas do Amaral, *op. cit.*, p. 62.

<sup>31</sup> Oliveira Salazar, «Apontamento...», *cit.*, *loc. cit.*, p. 640.

<sup>32</sup> *Apud* Diogo Freitas do Amaral, *op. cit.*, especialmente p. 80.

<sup>33</sup> Cf. o resumo da intervenção de Franco Nogueira *apud* *Le Portugal...*, *cit.*, pp. 383-384.

<sup>34</sup> João Paulo Guerra, *Memória das Guerras Coloniais*, Porto, Afrontamento, 1994, p. 319.

<sup>35</sup> Franco Nogueira, *Um Político...*, *cit.*, p. 80, e *Salazar...*, *cit.*, pp. 530 e segs.

co comunista, o grupo latino-americano (autonomizando o Brasil), os europeus que não foram potências coloniais, os EUA, o Reino Unido, a França, a Espanha e a África do Sul.

Nas intervenções públicas, os Estados africanos (com óbvia exceção da África do Sul) são unânimes na condenação da política colonial portuguesa e propugnam a completa, total e imediata autodeterminação e independência dos territórios, recomendando, inclusive, medidas cada vez mais radicais contra Portugal (posteriormente, alguns desses Estados, além das divergências sobre o apoio à luta armada e o corte de relações económicas com Portugal, tomarão posições mais flexíveis e Malawi, Gabão e Costa do Marfim chegarão mesmo a abster-se em certas votações de condenação da política portuguesa). Sem qualquer exceção, os Estados comunistas — para os quais, aliás, a causa nacionalista representa uma oportunidade de enfraquecer a NATO e incrementar a desconfiança dos africanos relativamente ao Ocidente — apoiam os Estados africanos com as suas intervenções e votações em todas as organizações do sistema da ONU. Por seu lado, quase todos os Estados asiáticos votam com os africanos, sobretudo numa perspectiva táctica, se bem que o tom das intervenções varie, desde o radicalismo da Indonésia aos esforços de persuasão e conciliação do Japão e da China nacionalista.

Já nos Estados latino-americanos há maiores variações. O México é um antigo defensor da descolonização africana; outros advogam maior precaução, embora não divirjam quanto à aplicação do capítulo XI da Carta aos territórios portugueses e a maioria entenda que a inflexibilidade portuguesa criou uma fricção ou perturbação na paz internacional. O Brasil é um caso à parte.

Quando o estatuto dos territórios portugueses começou a ser questionado, o Brasil, quer pelas relações especiais com Portugal (e pelas estipulações do *Tratado de Cooperação e Amizade*, de 1953), quer por alinhar com o «bloco ocidental», apoiou fielmente e em todos os aspectos a posição portuguesa. A situação alterou-se substancialmente com a eleição de Jânio Quadros em Outubro de 1960, cuja política foi mantida por João Goulart: o Brasil aproximou-se dos Estados afro-asiáticos e na ONU votava pela autodeterminação e independência das colónias portuguesas. Os então ministros Afonso Arinos e San Tiago Dantas prosseguiram uma política externa «pela primeira vez ordenadamente concebida e executada: a política externa independente»<sup>43</sup>, e, embora ambigualmente, o Brasil parecia querer assumir-se interlocutor das várias partes e dirigente do Terceiro Mundo. Após o golpe militar, nova mudança de rumo: o presidente Castelo Branco sublinhou que a *revolução de 1964* se defrontava «com o problema dos laços afetivos e políticos que nos unem a Portugal. Talvez a solução residisse na formação gradual de uma comunidade afro-luso-brasilei-

---

<sup>43</sup> Mario Gibson Barboza, *Na Diplomacia, o Traço Todo da Vida*, Rio de Janeiro, Record, 1992, p. 68.

ra, em que a presença brasileira fortificasse economicamente o sistema. Qualquer política realista de descolonização não pode desconhecer nem o problema específico de Portugal, nem os perigos de um desengajamento prematuro do Ocidente», o que na prática significou duas coisas: primeiro, que o Brasil abria «uma exceção ao colonialismo de Portugal»; depois, quanto à defesa de uma comunidade afro-luso-brasileira antes mesmo (ou sem condição) da independência das colónias, que «pura e simplesmente» o Brasil se associava «a Portugal, na manutenção das colónias africanas»<sup>44</sup>.

Os Estados europeus não coloniais estão próximos dos latino-americanos: defendem a descolonização, mas uma descolonização bem sucedida, no respeito da lei e da ordem, considerando que não se esgotaram as possibilidades de pressionar Portugal.

A posição dos EUA será permanentemente condicionada por dois factores: de um lado, as suas tradições anticolonialistas; de outro, o contexto da NATO e os seus interesses na base das Lajes (cuja utilização levava, em 1943, os EUA ao compromisso escrito de «respeitar a soberania Portuguesa em todas as colónias Portuguesas»). Sob a presidência de Kennedy, os EUA adoptaram uma *atitude compreensiva* para com o Terceiro Mundo e uma *política activista* em África (em particular, Angola). Ocupando um «lugar dominante» na política externa portuguesa, a posição do governo de Washington era, em 1961, de «toda a hostilidade»<sup>45</sup>. Na ONU votou contra Portugal no início do conflito, e depois começou a abster-se, compartilhando muitas das ambiguidades dos Estados europeus não coloniais, procurando conciliar ambos os lados, caracterizando-se a sua acção nos órgãos da ONU por apresentar propostas que não agradavam nem convinham a qualquer das partes, e acabou mesmo por votar mais vezes ao lado da França e Reino Unido do que, por exemplo, da Noruega ou da Suécia<sup>46</sup>. No entanto, a curto prazo, acentuar-se-á «a compreensão americana para com a política africana de Portugal»<sup>47</sup>. As causas da alteração

---

<sup>44</sup> Id., *op. cit.*, pp. 159-160; v. também William Minter, *Portuguese Africa and the West*, Middlesex-Baltimore-Victoria, Penguin Books, 1972, pp. 140-141, e René Pélissier, «L'Atlantique Sud, lac lusitan», in *Revue française d'études africaines*, n.º 105, Setembro de 1974, pp. 34 e segs.

<sup>45</sup> Franco Nogueira, *op. cit.*, p. 301.

Sobre a evolução da política americana entre 1952 e 1962, v. Steven Metz, «American attitudes toward decolonization in Africa», in *Political Science Quarterly*, vol. 99, n.º 3, Outubro, 1984, pp. 515 e segs.

<sup>46</sup> Patrícia Wholgemuth, «The Portuguese...», *cit.*, *loc. cit.*, pp. 35-36.

<sup>47</sup> Franco Nogueira, *op. cit.*, p. 527.

Sobre o relacionamento entre os governos português e americano, v. Luc Crolen, *Portugal, the US and NATO*, Lovaina, Leuven University Press, 1973, Kenneth Maxwell, «As colónias portuguesas e a sua descolonização», in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.ºs 15-16-17, Maio de 1985, pp. 529 e segs. e, mais desenvolvidamente, «Portugal and Africa: the last empire», in AAVV, *The Transfer of Power in Africa — Decolonization 1940-1960*, New Haven e Londres, Yale University Press, 1982, pp. 337 e segs., e José Freire Antunes, *op. cit.*

da política americana nesta fase foram variadas, desde a linguagem das resoluções da ONU (que começaram a exigir o embargo de armas) às campanhas portuguesas em meios norte-americanos e manifestações antiamericanas em Lisboa e nas colónias, à crise dos mísseis em Cuba, agravamento da situação no ex-Congo Belga, penetração soviética em África, diligências diplomáticas junto de Salazar e, sobretudo, ameaça portuguesa de recusar a utilização da base das Lajes.

O Reino Unido, apesar de ainda ser uma potência colonial, iniciara há muito a sua descolonização e reconheceu o direito à autodeterminação. Por razões históricas, dispunha de especiais condições para pressionar Portugal. Na ONU manteve sempre uma posição negativa, votando contra — ou, no máximo, abstando-se — as resoluções condenatórias de Portugal, sobrevalorizando os aspectos positivos da colonização portuguesa e minimizando a ameaça à paz e à segurança internacionais. As razões para uma tal política são variadas: os interesses económicos, o temor de o percurso das colónias portuguesas afectar as suas colónias (em especial a Rodésia do Sul), os limites da sua posição perante os EUA e a Europa «e até das obrigações emergentes da aliança anglo-lusa»<sup>48</sup>. Ou seja, considerando errada qualquer política que leve ao isolamento português, as propostas defendidas pelo Reino Unido, perante a intransigência portuguesa, são tão moderadas que se aproximam da inacção<sup>49</sup>.

A posição da França é de «apoio sem escrúpulos» a Portugal<sup>50</sup>. Inicialmente, também sustentara que a Carta não autorizava a ONU a substituir-se às potências administrantes na evolução dos territórios dependentes. Embora tendo de contar com os Estados africanos de língua francesa, normalmente apoia Portugal, quer porque as suas áreas de influência não estão localizadas na África austral, quer por rivalidade com o Reino Unido e os EUA, quer porque «não se deixa sucumbir ao terrorismo psicológico que caracteriza o ambiente da ONU; não se intimida perante os gestos espectaculares do terceiro mundo; e o presidente De Gaulle tem autoridade e prestígio que bastam para impor moderação aos novos estados africanos de expressão francesa»<sup>51</sup>. Então, no campo das relações bilaterais, e especificamente na assistência militar, a França não revela quaisquer inibições e, após a entrevista concedida por De Gaulle ao embaixador português Marcello Mathias em Julho de 1961, «a França nunca mais votou qualquer moção hostil a Portugal nas Nações Unidas, e sempre que precisei que o governo de Paris nos fornecesse material de guerra ou nos abrisse créditos para a nossa defesa, como no caso da renovação da nossa marinha de guerra, sempre nos foi dado o maior apoio, apesar de serem bem poderosas as

---

<sup>48</sup> Franco Nogueira, *op. cit.*, p. 303.

<sup>49</sup> Patricia Wholgemuth, «The Portuguese...», *cit.*, *loc. cit.*, p. 36.

<sup>50</sup> William Minter, *op. cit.*, p. 137.

<sup>51</sup> Franco Nogueira, *op. cit.*, p. 304.

forças movidas contra essa política, não só por parte de potências estrangeiras como também por certas correntes portuguesas da oposição»<sup>52</sup>.

A Espanha nunca teve posições claras e precisas. Nos anos 50 parecia ter uma posição idêntica à portuguesa, pretendendo que os territórios ultramarinos espanhóis eram parte integrante da Espanha e não sujeitos a apreciação da ONU, mas as suas declarações nunca foram completamente categóricas. Depois de hesitações, em 1961 passou a cooperar com o *Comité de Informações* e a preparar a concessão de autonomia aos seus territórios ultramarinos. Durante o encontro de Mérida, em Maio de 1963, o general Franco terá comunicado a Salazar que não apoiaria a causa portuguesa à custa de um bom relacionamento com os Estados africanos e terá insistido com Salazar para proceder a vastas reformas, mas Franco Nogueira limita-se a dizer que a novidade da posição espanhola é posterior ao encontro de Mérida, embora reconheça a «existência de atritos»<sup>53</sup>.

As relações entre Portugal e a África do Sul são, a todos os níveis, da «mais íntima colaboração»<sup>54</sup>. Na ONU, a África do Sul considera a discussão da questão dos territórios ultramarinos portugueses, tal como a do *apartheid*, ilegal por invadir a esfera do domínio reservado dos Estados, e, quando vota, vota sempre com Portugal.

Um lugar à parte cabe à República Federal Alemã. Talvez por não ser membro da ONU, ou não ter tradições anticolonialistas, ou pelos interesses militares que detinha em Portugal, ou pelo seu lugar na «defesa do Ocidente», a RFA foi, nos anos 60, «um dos mais importantes parceiros comerciais portugueses, com estreitas relações diplomáticas e militares, em rápido desenvolvimento»<sup>55</sup>. Mais concretamente, resume Franco Nogueira, a política da RFA «não é somente cordial, mesmo amistosa; é de claro apoio a Portugal. Créditos são abertos em condições favoráveis; são aumentadas as compras alemãs em Portugal, em particular de munições e armas ligeiras, de fabrico português, para as forças armadas alemãs; e o governo de Bona não regateia o fornecimento, muitas vezes a preços simbólicos, de aviões apropriados à luta de África, de equipamentos de telecomunicações, de material de guerra diverso, de veículos militares e outros»<sup>56</sup>.

Em conclusão: embora no início dos anos 60 Portugal estivesse praticamente isolado na ONU, em contrapartida, no plano das relações bilaterais, dispunha de apoio bastante, nomeadamente militar, para prosseguir com

<sup>52</sup> Marcello Mathias, *op. cit.*, p. 96.

<sup>53</sup> Cf. Patricia Wholgemuth, «The Portuguese...», *cit.*, *loc. cit.*, p. 37, e Franco Nogueira, *op. cit.*, pp. 484 e 513; v. também César Oliveira, *Cem Anos nas Relações Luso-Espanholas*, Lisboa, Cosmos, 1995, pp. 157 e segs.

<sup>54</sup> José Manuel Fragoso, «Prelecção...», *cit.*, *loc. cit.*, p. 62.

<sup>55</sup> William Minter, *op. cit.*, p. 134.

<sup>56</sup> Franco Nogueira, *op. cit.*, p. 304.

possibilidades de êxito a política de defesa e desenvolvimento económico-social das suas províncias ultramarinas.

### 3. IMPASSE E ESCALADA: 1964-1967

#### 3.1. OS ANOS DE 1964 E 1965

Em 1964, apesar de a Comissão de Descolonização ter retomado o exame dos territórios portugueses — recebeu cerca de quarenta petições escritas, ouviu três peticionários e aprovou, com debate e votação parágrafo a parágrafo, uma resolução transmitida ao Conselho de Segurança —, nem a Assembleia Geral nem o Conselho de Segurança (assoberbados com a crise financeira da ONU) se ocuparam dos territórios sob administração portuguesa. Apenas o Secretário-Geral, em relatório de 24 de Maio, fez saber ao Conselho de Segurança que não recebera do governo português qualquer informação pertinente.

A partir de 1965, enquanto a situação na Guiné, Angola e Moçambique se ia deteriorando, a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança e a Comissão de Descolonização endureceram a sua posição, multiplicando as condenações da política portuguesa e acentuando as pressões sobre Lisboa.

Em Maio e Junho de 1965, tendo-se deslocado a África, a Comissão de Descolonização recebeu quinze petições escritas e ouviu sete peticionários, sobretudo em nome de movimentos de libertação das colónias portuguesas, que, de uma forma geral, sustentaram a legitimidade e necessidade da sua luta, acusaram Portugal de continuar a guerra colonial e declararam que a situação, como consequência das medidas de repressão, era muito mais perigosa do que em 1963. Amílcar Cabral denunciou igualmente a política de Lisboa e a ajuda militar da NATO; preconizando a luta armada contra o colonialismo, solicitou o apoio efectivo da ONU e das organizações especializadas e convidou a Comissão a visitar as regiões libertadas da Guiné-Bissau. No decurso da discussão na Comissão foram destacados quatro problemas: o das sanções, o da ajuda da ONU, o da luta armada e o da NATO. A resolução aprovada em 10 de Junho, por 18 votos contra 2 (Reino Unido e EUA) e 3 abstenções (Austrália, Dinamarca e Itália), inovava em alguns pontos e era mais dura para Portugal. A Comissão deixava de falar nos «territórios administrados por Portugal», passando a referir-se aos «territórios sob dominação portuguesa», e, pela primeira vez, reconhecia a legitimidade das lutas de libertação nacional, pedindo aos Estados que concedessem a ajuda moral e material necessária. Condenava a política colonial portuguesa e a sua persistente recusa em aplicar as resoluções da ONU. Pedia a todos os Estados, em especial aos membros da NATO, que não fornecessem armas e munições enquanto Lisboa não renunciasse à sua política colonial. Convidava o *Alto Comissariado* e as instituições

especializadas a aumentarem a assistência aos refugiados e, pelo contrário, solicitava-lhes, nomeadamente ao BIRD e ao FMI, a não concessão de assistência financeira, económica ou técnica a Portugal. Por fim, chamava a atenção urgente do Conselho de Segurança para o contínuo agravamento da situação nos territórios portugueses e para as consequências das ameaças proferidas pelo governo português contra os Estados africanos vizinhos, pois considerava a atitude de Lisboa uma ameaça à paz e à segurança em África, pedindo-lhe, ainda, que encarasse a possibilidade de aplicar a Portugal as sanções apropriadas<sup>57</sup>.

Em 23 de Novembro de 1965, o Conselho de Segurança, por 7 votos e 4 abstenções (França, Holanda, Reino Unido e EUA), aprovou nova resolução quanto aos territórios sob administração portuguesa que pouco diferia da aprovada em 31 de Julho de 1963 — a não ser pela conclusão de que a política portuguesa, tanto perante a população africana das colónias como perante os Estados vizinhos, «perturba seriamente» a paz e a segurança internacionais (o projecto inicial continha mesmo a expressão «põe em perigo»). A aplicação desta resolução deu lugar a troca de correspondência entre o Secretário-Geral e o governo português. Após várias cartas do Secretário-Geral, o governo português, em 1 de Julho de 1966, declarou-se pronto a iniciar conversações relativas a certos problemas, nomeadamente cooperação regional, paz e segurança internacionais, sugerindo que elas decorressem durante a sessão da Assembleia Geral. A 14 de Julho, o Secretário-Geral respondeu que pretendia discutir as demais questões indicadas pela resolução do Conselho de Segurança, ou seja, também a questão do direito à autodeterminação. Segundo Franco Nogueira, «Lisboa não se intimida com o facto, nem se impressiona, e cinge-se a comentar que apesar de tudo é construtiva a posição do secretário-geral e que sobre cooperação regional e paz e segurança muito haverá a dizer com utilidade para todos»<sup>58</sup>. Não haverá, conseqüentemente, quaisquer conversações.

Em 21 de Dezembro de 1965, a Assembleia Geral aprovou, por 66 votos contra 26 (entre os quais, Reino Unido e EUA) e 15 abstenções (entre outros, a França), a resolução 2107 (XX), que, inspirando-se nas propostas da Comissão de Descolonização, continha disposições simultaneamente novas, precisas e draconianas. Representava a mais veemente condenação da política portuguesa e o maior esforço da Assembleia para isolar Portugal e obrigá-lo a mudar de política colonial (apenas em 1962 a Assembleia havia recomendado sanções idênticas à África do Sul pela sua persistência na política do *apartheid*).

<sup>57</sup> Desenvolvidamente, Maurice Barbier, *op. cit.*, pp. 362-363.

<sup>58</sup> Cf. Franco Nogueira, *Salazar*, vol. VI, *O Último Combate (1964-1970)*, Porto, Civilização, 1985, p. 192.

Dias antes, a 12 de Dezembro, na resolução geral relativa à *Declaração Anticolonialista*, a Assembleia, através da resolução 2105 (xx), proclamara, pela primeira vez, «a legitimidade da luta que os povos sob dominação colonial travam para exercerem o seu direito à autodeterminação». Agora, pela referida resolução 2107, reafirmava o direito das populações dos territórios africanos administrados por Portugal à liberdade e à independência e reconhecia a legitimidade da luta que travavam; apelava a todos os Estados para concederem às populações dos territórios portugueses, em cooperação com a OUA, a ajuda moral e material necessária ao restabelecimento dos seus direitos inalienáveis; condenava a política do governo português, que, procedendo à instalação de grande número de emigrantes estrangeiros nas colónias e ao exportar trabalhadores para a África do Sul, violava os direitos económicos e políticos dos nativos; pedia instantemente aos Estados para tomarem, individual ou colectivamente, certas medidas, concretamente indicadas, destinadas a isolar Portugal nas áreas diplomática, comercial, marítima, aérea, militar e financeira; por fim, pedia ao Conselho de Segurança que, como forma de tornar efectivas as resoluções adoptadas, encarasse a possibilidade de aplicar a Portugal as sanções previstas na Carta.

### 3.2. OS ANOS DE 1966 E 1967

Em 1966, a Comissão de Descolonização voltou a deslocar-se a África, recebeu petições escritas, ouviu dois membros do MPLA, um do FNLA e, ainda, Cabral e Mondlane. Depois, aprovou uma resolução que retomava os temas das últimas resoluções da própria Comissão, da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança, acrescentando algumas ideias novas e insistindo na ruptura de relações diplomáticas e económicas, nas actividades dos interesses económicos estrangeiros e no embargo de fornecimento de material militar a Portugal<sup>59</sup>.

Quanto ao Conselho de Segurança (que em 1966 e 1967 teve de apreciar várias queixas dos países africanos limítrofes contra Portugal), aprovou, em Outubro, por unanimidade, uma resolução onde exprimia a «profunda inquietação» pelo facto de o governo português permitir a mercenários e partidários de Moisés Tschombé servirem-se de Angola e Cabinda como bases para atacarem o governo zairese. Por seu lado, a Assembleia Geral mostrou-se cada vez mais preocupada pelas informações relativas ao reforço da colaboração entre Portugal, África do Sul e Rodésia do Sul (que, em 11 de Novembro de 1965, proclamara unilateralmente a independência), várias vezes qualificada de «aliança celerada». Assim, em 13 de Novembro de 1966, por 76 votos contra 7 e 20 abstenções, aprovou uma resolução aludindo às «graves

consequências» da constituição de uma aliança entre os governos da África do Sul, Portugal e o «regime ilegal» da Rodésia do Sul, apelando à recusa de apoio a semelhante aliança.

Em 1967 continuou o agravamento da situação no interior das colónias em guerra, das relações entre Portugal e os Estados africanos vizinhos e também do teor das deliberações dos órgãos da ONU. Na sequência da exclusão de Portugal de várias instituições especializadas da ONU — o governo português fora excluído, pelo Conselho Económico e Social, em 27 de Julho de 1963, da *Comissão Económica para África* (CEA), em 1964, da *União Internacional de Telecomunicações* (UIT) e, desde 1966, não era convidado para as conferências regionais e reuniões técnicas da FAO e da OMS para África —, e como forma de apoio efectivo aos movimentos nacionalistas, acentuam-se as pressões para Angola, Moçambique e a Guiné passarem a ter representantes próprios na referida CEA do Conselho Económico e Social. Será um processo de amplas consequências, como veremos.

Em Maio e Junho, a Comissão de Descolonização deslocou-se novamente a África e examinou os territórios portugueses. Recebeu petições, ouviu peticionários, debruçou-se sobre o problema dos refugiados, o aumento de conflitos fronteiriços, a «aliança celerada» e os riscos de uma proclamação unilateral de independência pelos colonos portugueses e, sobretudo, sobre o fornecimento de armas por parte de membros da NATO a Portugal e os interesses estrangeiros, económicos e outros, nas colónias portuguesas. Todavia, a longa resolução aprovada limitava-se a retomar as disposições de anteriores resoluções e não continha, praticamente, nada de novo.

Na XXII sessão, a Assembleia Geral votou três importantes resoluções sobre os territórios portugueses. A resolução 2270, aprovada em 17 de Novembro por 82 votos contra 7 (v. g., Reino Unido e EUA) e 27 abstenções (v. g., Brasil, França e Malawi), continha, além do mais, a enérgica condenação da guerra colonial conduzida por Portugal, guerra que constituía «um crime contra a humanidade e uma ameaça grave à paz e à segurança internacionais». A resolução 2288, aprovada em 7 de Dezembro, por 91 votos contra 2 e 17 abstenções, respeitava às actividades, económicas e outras, consideradas um obstáculo à descolonização. Por fim, na resolução geral sobre descolonização, aprovada em 14 de Dezembro por 81 votos contra 2 e 18 abstenções (resolução 2311), a Assembleia recomendava às organizações especializadas e às instituições internacionais que tomassem urgentemente medidas de auxílio aos povos em luta e, em particular, fornecessem ajuda aos povos oprimidos da Rodésia do Sul e dos territórios sob domínio português; recomendava ainda a não concessão de qualquer assistência a Portugal e África do Sul até que renunciasses às políticas de dominação colonial e de discriminação racial.

### 3.3. UM REGIME IMPERMEÁVEL E DETERMINADO

Apesar da escalada no tom das deliberações da Comissão de Descolonização, da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança, o governo português continuava inabalável. Em 1965 endurecera mesmo a sua posição, entendendo que os quatro anos de luta demonstravam que «a defesa militar é o único meio de chegar à solução política que no fundo é a ordem nos territórios e o progresso pacífico das populações, como o vínhamos prosseguindo» antes do início da guerra<sup>60</sup>.

Em meados de Março de 1966, Franco Nogueira comunicará a rejeição definitiva do longamente preparado e discutido *Plano Anderson*, e o embaixador americano em Lisboa sente-se obrigado a concluir que «não há em absoluto, nem haverá no futuro imediato, qualquer mudança na atitude e determinação do governo português a respeito das suas províncias africanas. Ninguém deverá duvidar que continuará a fazer quanto puder para as defender dos ataques externos e para manter a ordem interna [...]»<sup>61</sup>.

Homenageado pelos municípios de Moçambique a 30 de Novembro de 1967, Salazar aproveitou a oportunidade «para dizer algumas palavras sobre a política de África e os seus erros». Um primeiro erro foi cometido pelo Ocidente, não ver que há uma «tríplice África»: a África afro-árabe, por um lado; a África tipicamente africana, por outro; e, finalmente, a euro-africana ao sul. A África austral — que se poderia considerar limitada a norte por Angola, Moçambique, Malawi, Rodésia do Sul e Zâmbia — «é para o momento a única garantia sólida e a única aliada da política do Ocidente em África». Aplicar na África austral a política prosseguida nas outras regiões africanas seria atentar contra a civilização e o progresso e fomentar a anarquia, a miséria e os conflitos com que estas se debatiam. Eram permanentes os ataques, nomeadamente na ONU, contra a presença portuguesa, mas, aconteça o que acontecer, repetiu Salazar, «a nossa linha de rumo é-nos traçada pela História de séculos que moldou a Comunidade Portuguesa na sua feição euro-africana». Ao contrário do que parecia acontecer com a Europa, Portugal continuava a acreditar na sua própria civilização: «Daqui resulta termos direitos e deveres que nos impõem certo comportamento — e esse é o de tenaz resistência às forças desintegradoras que do estrangeiro se infiltram no Ultramar<sup>62</sup>.»

---

<sup>60</sup> Oliveira Salazar, *Discursos...*, cit., p. 367.

<sup>61</sup> Sobre o *Plano Anderson*, v. Franco Nogueira, *Salazar*, vol. v., cit., pp. 551 e segs., e *Salazar*, vol. vi., cit., pp. 72-73 e 125.

Especialmente, Michael A. Samuels e Stephen M. Hayin, «The Anderson Plan: an American attempt to seduce Portugal out of Africa», in *Orbis*, vol. 23, n.º 3, Outono, 1979, pp. 649 e segs., segundo os quais os textos de Franco Nogueira não só minimizam o *Plano Anderson*, como não o expõem completamente, nem referem várias entrevistas de Anderson com Salazar e o próprio Franco Nogueira (cf., em especial, p. 666). As conclusões finais de Anderson, citadas no texto, constam da p. 667.

<sup>62</sup> Cf. Franco Nogueira, *op. cit.*, pp. 309 e segs.

Franco Nogueira sentia-se confiante e otimista. Em Dezembro de 1967, durante uma reunião da NATO em Bruxelas, pergunta ao secretário de Estado Dean Rusk o que pensavam os Americanos da política portuguesa e este ter-lhe-á respondido: «Não há dúvida, o tempo corre em vosso favor. Para nós, Americanos, o problema é só este: conseguem vocês aguentar-se, durar? Se nos convencerem disso, ganham a batalha em África<sup>63</sup>.»

#### 4. MODERAÇÃO E IMPOTÊNCIA DA ONU: 1968-1971

##### 4.1. OS ANOS DE 1968 E 1969

Em 1968, ao contrário do que acontecia desde 1965, a Comissão de Descolonização não se deslocou a África. No entanto, apreciou a situação nos territórios portugueses em Junho e Setembro: o número de petições e peticionários, numa prova evidente do desânimo dos movimentos de libertação quanto à sua eficácia, foi bastante inferior ao dos anos anteriores. Além de apreciar um telegrama de Amílcar Cabral acusando o governo português de utilizar *napalm* e bombas de fósforo branco (cujo uso, evidentemente, condenou) e um relatório sobre o apoio militar e económico à política portuguesa, a Comissão aprovou uma resolução que, com algumas precisões, retomava a resolução adoptada pela Assembleia Geral em 17 de Novembro de 1967.

Após a substituição de Salazar por Marcello Caetano, em Setembro de 1968, a Assembleia Geral moderou logo, quanto à forma e ao fundo, a sua acção, na perspectiva de facilitar e encorajar uma mudança na política colonial portuguesa.

Na resolução mais importante sobre os territórios portugueses, aprovada em 29 de Novembro por 85 votos contra 3 (Brasil, Portugal e África do Sul) e 15 abstenções (v. g., França, Malawi, Reino Unido e EUA) — resolução 2395 (XXIII) —, continham-se críticas menos enérgicas ao governo português: a Assembleia limitava-se a «deplorar» a violação dos direitos económicos e políticos dos indígenas e as actividades dos interesses financeiros. Todavia, condenava, por um lado, a colaboração entre Portugal, África do Sul e Rodésia do Sul e, por outro, as violações portuguesas da integridade territorial e da soberania dos Estados africanos. Em segundo lugar, os pedidos da Assembleia, quer a Portugal, quer aos outros Estados, quer às instituições especializadas, tornavam-se menos prementes e detalhados. Não obstante, a Assembleia pedia que Portugal aplicasse as *Convenções de Genebra* relativas aos prisioneiros de guerra. Enfim, a guerra colonial deixava de ser qualificada crime contra a humanidade e ameaça grave à paz e à

---

<sup>63</sup> Id., *op. cit.*, p. 314.

segurança internacionais, contentando-se a Assembleia em chamar a atenção do Conselho de Segurança sobre «a séria situação» nos territórios portugueses, que tinha agravado «a situação explosiva na África austral», mas sem lhe solicitar medidas obrigatórias<sup>64</sup>.

Em 16 Abril de 1969, «constatando que as nossas posições e objectivos em relação à África austral são amplamente incompreendidos e mal interpretados», os dirigentes dos catorze Estados da África central e oriental, reunidos em Lusaca, aprovaram o *Manifesto sobre a África Austral* — indiscutivelmente, a mais importante e séria tentativa dos Estados africanos para resolver de modo pacífico as situações coloniais e de discriminação racial ainda subsistentes. Quanto às colónias portuguesas, reclamava, num tom moderado mas firme, a sua autodeterminação e independência, considerando que «nenhum decreto do ditador português, nenhuma lei votada por um parlamento em Portugal, podem fazer da África uma parte da Europa. Somente a vontade livremente expressa pelo povo de uma parte da África poderia torná-lo elemento constitutivo de uma união integrando um Estado europeu. Tal vontade popular nunca se manifestou nas colónias portuguesas.» Relativamente ao muito invocado conflito ideológico entre o Ocidente e o Leste, sublinhava o *Manifesto* que «os povos de Moçambique, de Angola e da Guiné dita ‘portuguesa’ não se interessam nem pelo comunismo, nem pelo capitalismo», apenas exigindo fosse «reconhecido e aceite o princípio da independência na base do regime maioritário». Se o governo português mudasse de política e aceitasse esse princípio, exortariam «os movimentos de libertação a que renunciem à luta armada e contribuam para a transferência pacífica do poder» e, além disso, «poderemos insistir junto dos movimentos de libertação para voltarem a proclamar que todos os portugueses residentes em Moçambique, Angola e na Guiné dita ‘portuguesa’, dispostos a ser leais para com esses Estados, sejam cidadãos a parte inteira»<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Maurice Barbier, *op. cit.*, pp. 378-379, e ONU, *Un principe...*, cit., pp. 67-68.

Em duas outras resoluções aprovadas em Dezembro de 1968, a Assembleia Geral: (a) condena, mais uma vez, a exploração dos territórios e povos coloniais, pede às potências administrantes medidas imediatas para pôr termo a todas as práticas que visam explorá-los e pede a todos os Estados para agirem de forma a que as actividades dos seus nacionais não contrariem os interesses dos povos coloniais; (b) volta a apelar às instituições especializadas para cessarem a assistência a Portugal e à África do Sul e recomenda ao Banco Internacional que retire todos os empréstimos e créditos concedidos a esses governos e «que estes utilizam para esmagar os movimentos de libertação».

Relativamente ao conjunto do problema da descolonização, a Assembleia entendeu, a 20 de Dezembro, que a aliança entre África do Sul, Portugal e Rodésia do Sul comprometia a paz e a segurança internacionais.

<sup>65</sup> O extenso *Manifesto de Lusaca* consta, v. g., de C. A. Colliard e A. Manin (org.), *Droit international et histoire diplomatique*, t. II, Paris, Montchrestien, 1971, pp. 273 e segs.

O *Manifesto de Lusaca* foi posteriormente adoptado pela cimeira da OUA em Setembro de 1969 e enviado à ONU, onde, em 20 de Novembro, a resolução 2505 (XXIV) da Assembleia Geral o acolheu «favoravelmente», recomendando-o «à atenção de todos os Estados e de todos os povos» e exprimindo a firme intenção de «intensificar os seus esforços para encontrar uma solução para a grave situação que existe na África austral».

Todavia, o governo português não dava qualquer sinal sobre um eventual reconhecimento do direito à autodeterminação. Pelo contrário, além de decidido a prosseguir as operações militares — que considerava necessárias à protecção das populações contra as acções dos movimentos guerrilheiros —, insistia na prossecução da sua política de desenvolvimento económico e autonomia dos territórios. Comentando estas intenções, o Secretário-Geral da ONU declarou oficialmente em Setembro de 1969 ser «manifestamente insuficiente que o governo português se restrinja, como faz, a desenvolver, no quadro constitucional do Estado português, a autonomia dos territórios que administra e se dedique a aumentar o bem-estar das populações. A sua permanente recusa em reconhecer o direito fundamental dessas populações à autodeterminação e independência, conformemente aos princípios da Carta das Nações Unidas, continua a ser o obstáculo mais sério à paz na África austral e envenena a grave situação existente nesta região. Espera-se que a comunidade internacional faça, no próximo ano, um esforço concertado, nítido e não equívoco, no sentido de persuadir o governo português a tomar uma decisão histórica que abra a via à liberdade e independência das populações dos territórios que administra».

Em 1969, retomando as deslocações a África, a Comissão de Descolonização não foi muito solicitada pelos movimentos de libertação. Todavia, depois da ineficácia da moderada atitude da Assembleia Geral, a resolução que aprovou, embora não contendo novidades, ainda era relativamente dura para com Portugal<sup>66</sup>.

Por sua vez, a resolução 2507 (XXIV), aprovada pela Assembleia Geral em 21 de Novembro de 1969, por 97 votos contra 2 (Portugal e África do Sul) e 18 abstenções (entre as quais, Brasil, França, Gabão, Costa do Marfim, Malawi, Reino Unido e EUA), era semelhante à do ano anterior. A Assembleia reafirmava, evidentemente, o direito inalienável à autodeterminação e independência, condenava a política portuguesa, a sua guerra colonial — mas sem a qualificar de crime contra a humanidade —, a colaboração com a África do Sul e a Rodésia do Sul. O tom mantinha-se moderado e a Assembleia evitava pedidos demasiado prementes ou detalhados. Desapareceram mesmo alguns pedidos habitualmente dirigidos a Portugal e aos Estados membros. Finalmente, se a Assembleia recomendava ao Conselho de Segurança a tomada de

---

<sup>66</sup> Desenvolvidamente, Maurice Barbier, *op. cit.*, pp. 381-382.

medidas eficazes, deixava de qualificar a situação como ameaça à paz e à segurança internacionais.

No preâmbulo desta resolução mencionava-se expressamente o *Manifesto de Lusaca* e nos debates sublinhou-se que era uma nova base para atingir uma solução pacífica do problema. Depois, quando o *Manifesto* foi submetido à Assembleia Geral, os Estados africanos precisaram claramente o seu duplo significado: esforçar-se-iam por, antes de mais, encontrar soluções pacíficas através do diálogo e outras modalidades de consulta; confirmada a impossibilidade de soluções pacíficas, reservavam-se o direito de apoiar os meios violentos a que tivessem de recorrer os povos oprimidos de África.

#### 4.2. OS ANOS DE 1970 E 1971

Em Outubro de 1969 realizaram-se eleições para a Assembleia Nacional portuguesa, que, em 15 de Dezembro, incitará, por unanimidade, Marcello Caetano a prosseguir a «política nacional de manutenção e defesa da unidade e integridade de todos os territórios portugueses, de protecção das respectivas populações e do seu desenvolvimento económico e social»<sup>67</sup>.

De 27 a 29 de Junho de 1970, revelando um vasto e multimodo apoio à luta dos povos das colónias portuguesas, realizou-se a *Conferência de Roma*<sup>68</sup>. Mas, nesse mesmo ano, a Comissão de Descolonização não se deslocou a África e pouca importância lhe concederam os movimentos de libertação, cada vez mais descrentes sobre a capacidade da ONU. A resolução aprovada inspirava-se nas que ela própria e a Assembleia Geral adoptaram no ano anterior e o seu conteúdo mantinha-se moderado. Seria, no essencial, retomada pela Assembleia, pedindo, a mais, que Portugal não utilizasse meios de guerra química e biológica contra as populações — trata-se da resolução 2707 (XXV), de 14 de Dezembro de 1970, aprovada por 94 votos contra 6 (África do Sul, Brasil, Portugal, Espanha, Reino Unido e EUA) e 16 abstenções.

---

<sup>67</sup> Cf. Marcello Caetano, *Mandato Indeclinável*, Lisboa, Verbo, 1970, pp. 77 e segs.

<sup>68</sup> A *Conferência Internacional de Apoio aos Povos das Colónias Portuguesas* — com representação de 171 organizações e o objectivo de desenvolver a solidariedade política, jurídica, moral e material às lutas de libertação —, assim como a subsequente audiência de Paulo VI a Amílcar Cabral, Marcelino dos Santos e Agostinho Neto, «exerceram uma influência muito favorável sobre a opinião mundial e portuguesa e sobre a posição de determinados governos mais ou menos ligados ao governo de Portugal» (Amílcar Cabral, «A situação da luta do PAIGC em 1973», in *Obras Escolhidas de Amílcar Cabral*, vol. II, Lisboa, Seara Nova, 1977, pp. 132-133).

Quanto à organização do encontro com Paulo VI, v. Marcela Glisenti, «Sur la dimension culturelle d'Amílcar Cabral», in AAVV, *Continuar Cabral*, Lisboa, Grafedito/Prelo-Stampa, 1984, pp. 261 e segs.

A questão da representação nesta conferência provocou mais uma séria divergência na oposição portuguesa (v. Manuel Sertório, «PCP/FPLN, prólogo de um conflito», in *Estudos sobre o Comunismo*, Porto, n.º 1, Setembro-Dezembro de 1993, pp. 31 e segs.).

No fim de Novembro ocorreu o *ataque a Conakry*. Em 22 de Novembro, dia do ataque, a República da Guiné, em queixa ao Conselho de Segurança, dizia-se vítima de uma agressão armada de tropas portuguesas, reclamando a intervenção «imediate de tropas aerotransportadas das Nações Unidas». Portugal protestou, dizendo nada ter a ver com as «dificuldades internas» da Guiné e não participou nos debates do Conselho. Este, na resolução adoptada por unanimidade a 22 de Novembro, não nomeou formalmente o agressor, limitando-se a exigir «a cessação imediata do ataque armado contra a República da Guiné» e a «retirada imediata de todas as forças armadas e de todos os mercenários estrangeiros». Decidiu, ainda, enviar a Conakry uma *missão especial*, constituída após consulta entre o presidente do Conselho e o Secretário-Geral, «a fim de elaborar imediatamente um relatório sobre a situação» — de cujos trabalhos iria resultar, em conclusão, a responsabilidade portuguesa. Na posterior reunião do Conselho, o governo português não se fez, novamente, representar, mas enviou uma carta reafirmando não estar envolvido no assunto e entendendo ser da «mais elementar justiça» que a missão de inquérito e o Conselho não se pronunciassem pela responsabilidade portuguesa sem prévia informação dos factos comprovativos. O Conselho de Segurança não tomou em consideração estas objecções e, pela resolução de 8 de Dezembro, aprovada por 11 votos e 4 abstenções (França, Reino Unido, Espanha e EUA), condenou «firmemente» Portugal por ter invadido a Guiné em 22 e 23 de Novembro e considerou, pela primeira vez, que «a presença do colonialismo português no continente africano é uma séria ameaça à paz e à segurança dos Estados africanos independentes». A resolução ainda pedia que o governo guineense fosse integralmente indemnizado pelo governo português dos prejuízos materiais e vidas humanas perdidas com o ataque armado e a invasão do território. A República da Guiné responderia que a única reparação aceitável era «a independência imediata dos territórios portugueses de Angola, de Moçambique e da Guiné (Bissau)»<sup>69</sup>.

Em 1971, o Conselho de Segurança teve de reunir mais duas vezes para apreciar — e condenar — alegadas violações portuguesas em incidentes fronteiriços com o Senegal, primeiro, e com a República da Guiné, depois. Além disso, na Comissão de Descolonização e na Assembleia Geral foi muito discutida, a propósito de ser ou não «deplorada» a realização em Lisboa de uma reunião do Conselho de Ministros da NATO, a competência de

---

<sup>69</sup> Além da condenação portuguesa pelo Conselho de Segurança, a mais importante consequência do ataque a Conakry foi, paradoxalmente, o reforço da presença política e, sobretudo, militar da URSS na zona, nomeadamente através da presença, primeiro regular e depois, até 1977, permanente, de navios soviéticos nas águas da República da Guiné (v., sobretudo, Christofer Coker, *NATO, the Warsaw Pact and Africa*, Nova Iorque, St. Martin's Press, 1985, pp. 56 e segs., e Mário Matos e Lemos, *O 25 de Abril — Uma Síntese, Uma Perspectiva*, Lisboa, Editorial Notícias, 1986, pp. 32-33).

uma organização internacional face a uma outra organização internacional. Quanto às suas resoluções, nada de novo, a não ser (e então, sim, a matéria será muito importante) o envio de uma *missão de visita* às regiões libertadas da Guiné-Bissau e o aparecimento, na ONU, das primeiras formulações de um ambicioso estatuto dos movimentos de libertação nacional no quadro do direito internacional contemporâneo.

#### 4.3. AS RAZÕES DO IMPASSE

Neste período — isto é, desde 1968 — a situação nas colónias portuguesas continuou a deteriorar-se.

Aumentaram os efectivos e as despesas militares e alastravam os combates. Portugal começara a adoptar métodos semelhantes aos que os Norte-Americanos usavam no Vietname (bombardeamentos, «acção psicológica» e planos de desenvolvimento económico-social, «aldeias estratégicas», ataques aos «santuários» localizados nos países limítrofes). Em Angola, embora no Norte a guerrilha estivesse praticamente extinta, o MPLA e a UNITA tinham começado a operar no Leste, a partir da Zâmbia; em Moçambique, a FRELIMO controlava as áreas setentrionais, nomeadamente junto da fronteira com a Tanzânia, e as autoridades portuguesas procediam a prisões nas cidades mais importantes; na Guiné, a guerra era generalizada e o PAIGC atingia a sua máxima expansão territorial.

O litígio com a ONU começara há cerca dez anos, mas esta não conseguira nenhum resultado significativo: o governo português mostrava-se inflexível e tinham falhado todas as tentativas de diálogo. A causa principal do fracasso da ONU, resume Maurice Barbier, era «evidentemente a política colonial de Lisboa, que é um desafio não só às Nações Unidas, mas à evolução geral contemporânea. País económica e politicamente subdesenvolvido, Portugal agarra-se desesperadamente a um velho sonho do passado: conservar um império colonial solidamente amarrado à metrópole, preconizando uma política talvez bem-intencionada de assimilação e integração. Não vive à mesma hora que os outros países ocidentais e os novos países de África. Aliás, o tempo é-lhe pouco importante, pois não pretende evoluir e, mesmo que quisesse, ser-lhe-ia difícil. Em qualquer caso, constata-se que o tempo trabalha a seu favor, pois, por cada ano que passa, reforça o domínio sobre as suas colónias».

Na prática, o governo português beneficiava de dois tipos de apoios. «Uns são abertos e poderosos: trata-se da África do Sul e da Rodésia do Sul, firmemente decididas a manter a hegemonia branca na África austral e para quem os territórios portugueses são uma espécie de escudo protector. Os outros são discretos, mas não menos eficazes: trata-se dos grandes países ocidentais da NATO (EUA, Grã-Bretanha, RFA), os quais, embora reclamando a autodeterminação dos territórios portugueses, não fazem nada para

dificultar a política colonial portuguesa», defendendo os seus interesses económicos e concedendo ao governo português «ajuda militar, pelo menos indirecta, por vezes directa». Em contrapartida, os adversários de Portugal «parecem bem fracos» e eram «principalmente dois: os movimentos de libertação no interior dos territórios, e os países africanos no exterior». Apesar da sua tenacidade, os movimentos de libertação em luta contra o colonialismo português eram pouco representativos e «talvez sejam demasiados e, sobretudo, demasiado divididos, a ponto de se baterem entre si, em vez de combaterem o colonizador». Por sua vez, a maioria dos Estados africanos estavam divididos quanto às formas de luta contra o colonialismo português e não dispunham de meios eficazes de intervenção. De resto, «alguns países francófonos adoptam mesmo uma atitude moderada sobre certos pontos, como os investimentos estrangeiros, enquanto o Malawi não é hostil à Portugal. Quanto à OUA, não é mais eficaz do que a ONU: as suas resoluções são enérgicas, mas não têm quaisquer consequências e a ajuda aos movimentos de libertação é fraca e mal utilizada.»

Perante todas estas razões e forças, concluía Maurice Barbier pouco antes do 25 de Abril, era compreensível «a impotência da ONU e da Comissão de Descolonização. Não basta dizer que um pequeno país subdesenvolvido desafia abertamente a organização mundial, visto que este desafio é possível pela conjunção de múltiplas causas e explica-se por um complexo de razões. Foi por isso que a ONU, depois da via da escalada, tentou, com a mudança de governo em Lisboa em 1968, a moderação e o realismo, sem ter, até ao momento, obtido melhores resultados. E não é possível ser mais optimista sobre o futuro, pois estamos perante um país que não é sensível às pressões externas, que tem muitos interesses nas suas colónias e muitos apoios em África e no Ocidente para ter em conta as resoluções da ONU<sup>70</sup>.»

## 5. AGRAVAMENTO DO LITÍGIO E ISOLAMENTO PORTUGUÊS: 1972-1973

### 5.1. O ANO DE 1972

A visita de uma missão especial às regiões libertadas da Guiné e os primeiros passos no sentido do reconhecimento internacional dos movimentos de libertação anunciavam desde fins de 1971 a abertura de uma outra fase no litígio entre Portugal e a ONU, caracterizada por um novo tipo de pressões.

---

<sup>70</sup> Maurice Barbier, *op. cit.*, pp. 387-388.

Em Fevereiro de 1972, durante a primeira sessão realizada em território africano, o Conselho de Segurança ouviu em Adis-Abeba representantes dos movimentos das colónias portuguesas — embora, por exigência de alguns Estados, ficasse esclarecido fazê-lo apenas «a título individual». Na sua intervenção, em 1 de Fevereiro, Amílcar Cabral começou por declarar que este acontecimento sem precedentes, embora responsabilizando os combatentes guineenses, implicava ainda maiores responsabilidades para o próprio Conselho e era, por isso, «talvez a alvorada de uma etapa nova na vida da Organização das Nações Unidas ao serviço da humanidade. Ele é seguramente a prova de que, sendo respeitados os princípios, os senhores — os senhores, membros do Conselho de Segurança — são nossos companheiros de luta, nós que somos e continuaremos a ser, até à vitória, soldados anónimos da causa das Nações Unidas, embora nunca tenhamos ido ao Congo, a Chipre ou ao Médio Oriente e nunca tenhamos usado o ‘capacete azul’. Aquele que não compreendeu a nossa natureza de soldado anónimo das Nações Unidas não compreendeu os princípios desta mesma Organização, nem os objectivos da libertação nacional.» Após ter recordado a importância da luta do povo da Guiné para o respeito dos princípios da ONU, Cabral referiu-se ao apoio que esperava obter. Eliminadas diversas opções de intervenção do Conselho, colocou a questão do reconhecimento da representatividade do PAIGC e evocou — pela primeira vez perante a ONU — o problema da admissão da Guiné libertada na ONU:

Para nós, hoje, o problema não é expulsar Portugal das Nações Unidas; é reconhecer que o governo português já não tem o direito — se é que alguma vez o teve — de representar o nosso povo no seio das Nações Unidas, da mesma forma que não tem o direito de o representar no seio da OUA. É reconhecer que o único, verdadeiro e legítimo representante do povo da Guiné e das ilhas de Cabo Verde é o nosso partido, o PAIGC. É, finalmente, o problema da admissão da nossa nação africana no seio das Nações Unidas. Esse é o problema que coloca a situação concreta existente no nosso país. É o programa que a OUA e os Estados africanos, assim como todas as forças anticolonialistas do mundo, já realizaram, reconhecendo o nosso partido como o único, verdadeiro e legítimo representante do nosso povo<sup>71</sup>.

A resolução que o Conselho de Segurança aprovou em 4 de Fevereiro, por 9 votos e 6 abstenções (Argentina, Bélgica, França, Itália, Reino Unido e EUA) — a resolução S/312 —, depois de referir «as declarações das pessoas que

---

<sup>71</sup> Amílcar Cabral, *Discurso pronunciado na 1632ª sessão do Conselho de Segurança das Nações Unidas realizada em Adis-Abeba em 1 de Fevereiro de 1972*, Conakry, PAIGC (mimeog.), 1972 (em versão francesa), e Paulette Pierson-Mathy, *La naissance de l'État par la guerre de libération nationale: le cas de la Guinée-Bissau*, UNESCO, 1990, pp. 67-69.

foram convidadas a falar perante o Conselho», reafirmava o direito à autodeterminação dos territórios em causa, pedia a Portugal para reconhecer esse direito e aos Estados para cessarem a assistência a Portugal, nomeadamente em matéria de armas e equipamentos militares, e sobretudo autorizava o envio de uma *missão de visita* às regiões libertadas da Guiné-Bissau.

Em 1972, a Assembleia Geral aprovou duas resoluções sobre os territórios portugueses — as resoluções 2908 (XXVII), de 2 de Novembro, e 2918 (XXVII), de 14 de Novembro. Interessa-nos mais esta última (aprovada por 105 votos contra 5 e 11 abstenções), por realizar progressos decisivos no estatuto dos movimentos de libertação.

Além dos considerandos e deliberações habituais a propósito do direito à autodeterminação e independência dos territórios sob administração portuguesa e, também, à legitimidade da sua luta, a resolução 2918 destacava a participação nos seus trabalhos de representantes dos movimentos de libertação «na qualidade de observadores», em especial a intervenção que Amílcar Cabral fizera, em 16 de Outubro, perante a IV Comissão e os «progressos realizados pelos movimentos de libertação destes territórios na via da independência nacional e da libertação, tanto através da sua luta como pelos progressos de reconstrução, especialmente nas zonas libertadas da Guiné-Bissau pelo PAIGC». Terminava dispondo que a Assembleia Geral:

*Afirma* que os movimentos de libertação nacional de Angola, da Guiné-Bissau e Cabo Verde e de Moçambique são os representantes autênticos das verdadeiras aspirações dos povos destes territórios e, na expectativa do seu acesso à independência, recomenda a todos os governos, às agências especializadas e outros organismos das Nações Unidas, assim como aos órgãos das Nações Unidas interessados, que, quando tenham de tratar de questões relativas a estes territórios, procurem que eles sejam representados pelos movimentos de libertação em causa, de forma apropriada e mediante consulta à Organização da Unidade Africana.

Seguiu-se o Conselho de Segurança, em 22 de Novembro, numa resolução (a S/322) cheia de novidades quanto à política colonial portuguesa e — depois de demoradamente negociada — aprovada por unanimidade. As novidades são, fundamentalmente, três: reconhecimento pelo Conselho de Segurança da legitimidade das lutas travadas para concretizar o direito à autodeterminação e independência, reconhecimento indirecto dos movimentos de libertação e apelo para o governo português negociar com as partes em causa (e, portanto, necessariamente, pelo menos também com os movimentos de libertação) em Angola, na Guiné e em Moçambique.

Por estas razões e, ainda, por ser a última resolução do Conselho de Segurança sobre as colónias portuguesas enquanto tais, justifica-se a sua transcrição integral:

O Conselho de Segurança, tendo examinado a situação em Angola, na Guiné (Bissau) e Cabo Verde e em Moçambique, recordando a sua resolução 312 (1972), de 4 de Fevereiro;

Recordando igualmente a resolução 1514 (xv) da Assembleia Geral, de 14 de Dezembro de 1960, contendo a declaração a respeito da concessão de independência aos países e aos povos coloniais, e a resolução 2918 (xxvii), de 14 de Novembro de 1972, concernente à questão dos territórios do comité especial sobre a aplicação da declaração acerca da concessão da independência aos países e aos povos coloniais;

Considerando que a Organização da Unidade Africana reconhece os movimentos de libertação de Angola, da Guiné (Bissau) e Cabo Verde e de Moçambique como os representantes legítimos dos povos destes territórios;

Tendo ouvido as declarações de representantes dos Estados membros e dos Srs. Marcelino dos Santos, Gil Fernandes e Manuel Jorge, convidados, de harmonia com o artigo 39.º do regulamento interno, a participar no exame desta questão;

Consciente da necessidade urgente de evitar mais sofrimentos humanos e mais perdas materiais aos povos de Angola, da Guiné (Bissau) e Cabo Verde e de Moçambique e de dar uma solução negociada ao conflito armado que prevalece nesses territórios:

1 — *Reafirma* o direito inalienável dos povos de Angola, da Guiné (Bissau) e Cabo Verde e de Moçambique à autodeterminação e à independência, tal como foi reconhecido pela Assembleia Geral na sua resolução 1514 (xv), de 14 de Dezembro de 1960, e a legitimidade da luta que travam para concretizarem esse direito;

2 — *Pede* ao governo português que cesse imediatamente as suas operações militares e todos os actos de repressão contra os povos de Angola, da Guiné (Bissau) e Cabo Verde e de Moçambique;

3 — *Pede* ao governo português, em aplicação das pertinentes disposições da Carta das Nações Unidas e da resolução 1514 (xv) da Assembleia Geral, que encete com as partes interessadas negociações com vista a dar uma solução ao conflito armado que prevalece em Angola, Guiné (Bissau), Cabo Verde e Moçambique e permita aos povos destes territórios realizar a sua autodeterminação e independência;

4 — *Pede* ao Secretário-Geral que acompanhe a evolução da situação e apresente periodicamente relatórios ao Conselho de Segurança;

5 — *Decide* manter esta questão em agenda.

Como todas as anteriores, esta resolução foi repudiada pelo governo português, para o qual, além de não obrigatória, correspondia a uma inadmissível intromissão nos assuntos internos de um Estado membro e era a continuação do «ataque» a Portugal. A novidade estaria no convite a negociações com os movimentos de libertação, mas Marcello Caetano recordou ter várias vezes «explicado que tal negociação é impossível», pois «ninguém pode esperar de nós a entrega de terras portuguesas a bandos reunidos para servir interesses alheios empregando a violência. Nenhum governo poderia entrar em tais negociações sacrílegas. Não o permite a Constituição Política. Não o quis a nação no sufrágio imponente com que respondeu à pergunta feita nas eleições para deputados em 1969. Não o consente a honra nacional [...]»<sup>72</sup>.

## 5.2. O ANO DE 1973

A visita da *missão especial* à Guiné e o correspondente relatório, além de comprovarem a viabilidade interna e internacional da declaração unilateral de independência que o PAIGC preparava, tinham tido vastas consequências jurídicas e políticas — sobretudo no isolamento internacional do governo português e no reconhecimento dos movimentos de libertação. Em 20 de Janeiro de 1973, Amílcar Cabral foi assassinado, mas o «andamento» (como gostava de dizer) do processo de independência manteve-se e em 24 de Setembro de 1973 era solenemente proclamada a República da Guiné-Bissau.

Durante a XXVIII sessão da Assembleia Geral, a independência da Guiné-Bissau foi a questão central dos trabalhos relativos aos territórios não autónomos. Ao todo, foram aprovadas cinco resoluções com incidência directa sobre os territórios portugueses:

- a) Uma resolução única na história da ONU e do direito da descolonização: depois de intensa discussão, em 2 de Novembro, por 93 votos contra 7 e 30 abstenções, a Assembleia aprovou a resolução 3061, onde, além do mais, «reconhecia» a independência da República da Guiné-Bissau;
- b) Uma resolução com alguns antecedentes, mas formulada em termos inovadores: em 16 de Novembro, através da resolução 3067, a Assembleia convidava a República da Guiné-Bissau (e não apenas o PAIGC) a participar na *Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*;
- c) Uma resolução talvez surpreendente: ao aprovar os poderes das delegações dos Estados membros, a Assembleia precisou expressamente, a 17 de Dezembro, que aprovava os poderes da delegação de Portugal, «tal como ele existe no interior das suas fronteiras na Europa», e que esses

---

<sup>72</sup> Marcello Caetano, *As Grandes Opções*, Lisboa, Verbo, 1973, pp. 38-41.

poderes não se estendiam «aos territórios sob domínio português de Angola e de Moçambique», nem à «Guiné-Bissau, que é um Estado independente»;

- d) A 12 de Dezembro já a Assembleia votara duas outras resoluções sobre os territórios portugueses: a resolução 3113, através da qual aprovou o relatório da Comissão de Descolonização sobre os territórios portugueses (que já não abrangia a Guiné, por se entender que passara a ser um Estado independente), e a resolução 3114, que constituía uma comissão de inquérito aos *massacres de Moçambique*;
- e) Quanto ao estatuto dos movimentos de libertação, e além das implicações resultantes das resoluções citadas, a Assembleia aprovou novamente a respectiva participação na IV Comissão, na qualidade de *observadores*, e as propostas de afectação de um crédito suplementar destinado a cobrir as despesas inerentes e adoptou, através da resolução 3103, os *princípios de base respeitantes ao estatuto jurídico dos combatentes contra a dominação colonial e estrangeira e os regimes racistas*.

Não parece, pois, nada exagerado concluir que este conjunto de resoluções «não deixa de ser um sintoma evidente do elevado grau de deterioração a que havia já chegado a imagem de Portugal na ONU»<sup>73</sup>.

## 6. RECONCILIAÇÃO E PROJECTOS: 1974

O 25 de Abril de 1974, não implicando o termo imediato do conflito, criou, primeiro, expectativas e propiciou, a partir da aprovação da Lei n.º 7/74, de 27 de Julho, o termo do longo litígio entre Portugal e a ONU.

Além dos contactos que estabelecerá com os representantes portugueses e dos movimentos de libertação e da sua intervenção na XII Cimeira da OUA, o Secretário-Geral Kurt Waldheim, logo a 17 de Maio, publicou uma declaração oferecendo a sua ajuda e mostrando-se esperançado em que Portugal reconhecesse o direito à autodeterminação e iniciasse negociações com os movimentos de libertação. Em Junho recebeu a *missão de observação* portuguesa, composta por Jorge Sampaio e João Cravinho, e, através de carta remetida em 24 de Julho, Portugal modificava completamente a sua atitude para com a Comissão de Descolonização, mostrando-se disponível para cooperar com ela. Também o texto da Lei n.º 7/74 foi, de imediato, transmitido à ONU.

---

<sup>73</sup> Assim, AAVV, *A Descolonização Portuguesa*, vol. 1, Lisboa, Instituto Democracia e Liberdade, 1979, p. 198.

6.1. A COMUNICAÇÃO DO GOVERNO PORTUGUÊS DE 4 DE AGOSTO

A conclusão do processo de reconhecimento por Portugal das normas e princípios internacionais relativos ao direito dos povos à autodeterminação e aceitação das resoluções da ONU referentes aos territórios não autónomos sob administração portuguesa iria ser formalizada por uma solene *comunicação* do governo português à ONU, «em decorrência da nova lei constitucional n.º 7/74, de 27 de Julho de 1974, e da declaração do presidente Spínola de 27 de Julho acerca dos territórios africanos administrados por Portugal».

Esta *comunicação* consta da segunda parte do *comunicado conjunto das Nações Unidas e do governo português*, elaborado no termo da visita de Kurt Waldheim a Portugal de 2 a 4 de Agosto. A visita ocorreu «numa fase decisiva do processo de descolonização e muito contribuiu para o aceleramento desse processo»<sup>74</sup>.

A primeira parte do referido *comunicado* descreve os contactos e o sentido geral das intervenções do Secretário-Geral durante a permanência em Lisboa, onde se deslocou a convite entregue por Mário Soares em nome do presidente da República. Por sua vez, a *comunicação* — que Waldheim se comprometeu a transmitir «aos órgãos competentes das Nações Unidas e às partes interessadas» — tinha, por conteúdo, oito pontos: os dois primeiros referiam-se, respectivamente, à «cooperação com as Nações Unidas» e à «unidade e integridade territoriais», o último à «cooperação com as agências especializadas», enquanto os demais definiam o estatuto de cada uma das cinco colónias africanas.

Assumindo, desde o ponto 1, a formulação própria do direito internacional da descolonização, logo o governo português *reafirmava* as suas obrigações e *decidia cooperar plenamente* com a ONU na aplicação de todas as disposições da Carta, resolução 1514 e demais resoluções referentes, especificamente, aos territórios sob administração portuguesa. Em consequência, no ponto 2, reafirmava «o reconhecimento do direito à autodeterminação e independência de todos os territórios ultramarinos sob sua administração», comprometendo-se «a garantir plenamente a unidade e integridade de cada território» e opor-se «a toda e qualquer tentativa separatista ou tentativas de desmembramento seja qual for a sua origem».

O regime de cada colónia era definido separadamente.

O estatuto da Guiné (ponto 3) era, nesta ordem, o primeiro, sendo o único que se subdividia, formalmente, em duas alíneas e não referia expressamente o direito à autodeterminação e independência:

- a) O governo português está pronto a reconhecer a República da Guiné-Bissau como Estado independente e está disposto a celebrar imedia-

---

<sup>74</sup> Mário Soares, *Democratização e Descolonização — Dez meses no Governo Provisório*, Lisboa, Dom Quixote, 1975, pp. 126-127.

tamente acordos com a República da Guiné-Bissau para a transferência imediata da administração;

- b) Nestes termos, dará completo apoio ao pedido de admissão da Guiné-Bissau como membro das Nações Unidas.

O regime de Cabo Verde (ponto 4) era contemplado em dois parágrafos e, aparentemente, seria diferente do da Guiné:

O governo português reconhece o direito do povo do arquipélago de Cabo Verde à autodeterminação e independência e está disposto a aplicar as decisões das Nações Unidas a esse respeito.

O governo português está pronto a cooperar intimamente com os órgãos competentes das Nações Unidas com vista a acelerar o processo de descolonização no arquipélago de Cabo Verde.

Por sua vez, o regime de Moçambique (ponto 5) era, no primeiro parágrafo, semelhante ao de Cabo Verde, mas, no segundo, a FRELIMO era expressamente reconhecida:

O governo português reconhece o direito do povo de Moçambique à autodeterminação e independência e está disposto a aplicar as decisões das Nações Unidas a este respeito.

O governo português, com vista à execução desta declaração de princípio e no prosseguimento dos contactos anteriormente havidos, tomará medidas imediatas para entrar em negociações com representantes da FRELIMO para acelerar o processo de independência daquele território.

Quanto a Angola (ponto 6), dizia a *comunicação* num único e cauteloso parágrafo que «o governo português reconhece o direito à autodeterminação e independência do povo de Angola e está disposto a aplicar as decisões das Nações Unidas a este respeito. O governo português tem intenção de estabelecer, em breve, contactos com os movimentos de libertação de modo a poderem iniciar-se, logo que possível, negociações formais.»

Sobre São Tomé e Príncipe (ponto 7), a *comunicação* era absolutamente sintética: além de reconhecer o direito à autodeterminação e independência do respectivo povo, o governo português dizia-se «disposto a aplicar as decisões das Nações Unidas a este respeito».

Por fim, o governo português, salientando ter tomado «medidas concretas para respeitar» o princípio da descolonização, esperava que a Assembleia Geral reconsiderasse as decisões que o impediam «de participar plenamente nos programas social, económico, financeiro e técnico das Nações Unidas e das Agências Especializadas bem como participar nas actividades daqueles órgãos».

Apreciando-a esquematicamente, pode concluir-se o seguinte sobre o sentido e alcance desta *comunicação*:

- a) A *comunicação* inseria-se no contexto da aprovação da Lei n.º 7/74, fazendo como que a respectiva transposição para o plano internacional, pelo que o seu conteúdo e filosofia eram semelhantes: reconhecimento do direito à autodeterminação e independência pelo Estado português, tal como formulado e desenvolvido pela ONU, e previsão dos modos da sua efectivação segundo fórmulas amplas e flexíveis;
- b) Enunciação do regime de cada caso em termos «devidamente ponderados»<sup>75</sup> e significativamente diferentes, desde o (irremediável) reconhecimento da independência da Guiné-Bissau à aceleração das negociações (exclusivamente) com a FRELIMO, até ao estabelecimento de contactos com (não identificados) movimentos de libertação de Angola ou mero reconhecimento (sem qualquer tipo de referência a movimentos de libertação) do direito à autodeterminação e independência de Cabo Verde e de São Tomé e Príncipe;
- c) Ausência de definição do estatuto de Timor;
- d) Referências genéricas e difusas à cooperação da ONU, quer quanto à descolonização, quer quanto ao papel das agências especializadas.

Não minimizando o significado histórico — e jurídico — desta *comunicação* do governo português, acrescenta-se que ela podia também ter servido de apoio e instrumento para uma mais activa intervenção da ONU na sequência da descolonização portuguesa, como terá sido, na época, pretensão do presidente da República de acordo com a estratégia preconizada pelo embaixador português na ONU, Veiga Simão.

## 6.2. A ESTRATÉGIA VEIGA SIMÃO

Segundo o presidente Spínola depois da visita do Secretário-Geral da ONU, «impunha-se proceder a uma imediata e adequada articulação dos sectores nacionais intervenientes na descolonização, a fim de controlar o desenvolvimento do processo». Para tal, promoveu a criação da *Comissão Nacional de Descolonização* e do *Gabinete de Descolonização*, que apreciaram «um trabalho programático» preparado por Veiga Simão para servir «de base a uma estratégia de cooperação com as Nações Unidas». O objectivo desta «estratégia de cooperação» com a ONU, confessa Spínola sem subterfúgios, era «criar responsabilidades aos Movimentos de Libertação não só

---

<sup>75</sup> Cf. Paul Tavernier, «L'Année des Nations Unies (19 décembre 1973-18 décembre 1974). Questions juridiques», in *Annuaire français de droit international*, vol. xx, 1974, p. 516.

perante as autoridades portuguesas como, também, perante entidades internacionais idóneas que, co-responsabilizando-se no processo, serviriam de forças moderadoras aos sectores extremistas»<sup>76</sup>.

Os referidos órgãos foram criados por despacho do presidente da República de 5 de Agosto, com funções consultivas e de coordenação dos trabalhos de planeamento e execução do processo de descolonização, colaborando «na responsabilidade singular que nesta hora histórica recai sobre o presidente da República»<sup>77</sup>. Foi a esta *Comissão de Descolonização* que Spínola submeteu, imediatamente, a aprovação do programa elaborado por Veiga Simão.

Tal programa fora formulado num documento intitulado *A Descolonização e as Nações Unidas*<sup>78</sup>, que procurava fazer, primeiro, uma análise global da história recente do estatuto da descolonização e das sucessivas posições portuguesas e, em seguida, preparar um envolvimento activo da ONU, mediante a adopção por Portugal de uma política que obedecesse às seguintes linhas mestras:

- a) Reconhecimento da independência da Guiné-Bissau estruturado num acordo de garantias supervisionado pelas Nações Unidas;
- b) Reconhecimento do direito à autodeterminação e independência dos povos dos respectivos territórios;
- c) Estabelecimento de um programa por fases para cada território que incluía:
  - A formação de governos autónomos com a participação dos movimentos de libertação;
  - A elaboração de uma lei eleitoral baseada no conceito de um homem/um voto;
  - Elaboração de constituições políticas a serem submetidas a sufrágio universal, directo e secreto, ou a serem aprovadas por uma assembleia constituinte, as quais definirão a natureza das relações com Portugal.

---

<sup>76</sup> António de Spínola, *País sem Rumo — Contributo para a História de Uma Revolução*, Lisboa, Scire, 1978, p. 270.

<sup>77</sup> O citado despacho, não publicado no *Diário da República*, apenas se encontra transcrito *apud* António de Spínola, *op. cit.*, pp. 446-449. Note-se ainda que o Decreto-Lei n.º 792/74, de 31 de Dezembro, que efectivamente «institucionalizou» a *Comissão Nacional de Descolonização*, refere o despacho do presidente da República que havia anteriormente «criado» a Comissão Nacional de Descolonização como datando de 5 de *Setembro*, mas deve ser confusão (ou ignorância) de datas.

<sup>78</sup> Cf. Veiga Simão, «A descolonização e as Nações Unidas», *apud* António de Spínola, *op. cit.*, pp. 429-430.

Este esquema deveria ser homologado pela ONU e desenrolar-se-ia em função de um certo número de «acções» sugeridas por Veiga Simão:

- a) Os intervenientes activos seriam o governo português, a ONU e os movimentos de libertação, e o governo português estaria sempre na charneira das negociações bilaterais (Portugal/ONU, Portugal/movimentos de libertação);
- b) A ONU interviria efectivamente em todo o processo, nomeadamente através da «criação de Comités especiais com a participação do governo Central Português, do governo local e dos representantes das Nações Unidas» e, ainda, através do «envolvimento das agências económicas, financeiras e sociais»;
- c) As negociações bilaterais entre o governo português e o(s) movimento(s) de libertação de cada território seriam conjugadas «com um estatuto de participação das Nações Unidas, de modo a responsabilizar as entidades perante a opinião pública mundial», e assegurar uma descolonização «sem traumatismos humanos e sociais», consensual, independente dos blocos político-militares e propiciadora de desenvolvimento económico e social;
- d) Simultaneamente, deveria verificar-se a «aprovação e desenvolvimento de um ‘plano de assistência a Portugal’ com a participação acentuada dos Estados Unidos e das nações ocidentais, em ordem a conciliar a democracia em Portugal e a evitar crises económicas e financeiras visíveis».

Esta «estratégia» de Veiga Simão e Spínola tinha como ponto central o envolvimento activo da ONU na descolonização portuguesa, configurava a Guiné-Bissau como uma excepção e, quanto às demais colónias, distinguiu várias fases e vias para o exercício do direito à autodeterminação e independência. Na opinião de Spínola, só fracassou porque «infelizmente não obtive na Comissão de Descolonização um apoio imediato e decisivo a este projecto»<sup>79</sup>. Todavia, por palavras próximas, tal plano ainda correspondeu ao essencial da intervenção de Veiga Simão durante a reunião do Conselho de Segurança que passamos a referir.

### 6.3. O FIM DO LITÍGIO

A 16 de Julho, a República da Guiné-Bissau apresentara formalmente o pedido de admissão na ONU. Em reunião de 12 de Agosto, o Conselho de Segurança recomendou, por unanimidade, a admissão do novo Estado. Portugal — que só em 10 de Setembro, na sequência do *Acordo de Argel*,

---

<sup>79</sup> Id., *op. cit.*, p. 271.

assinado com o PAIGC em 26 de Agosto, reconhecerá *de jure* a independência da Guiné — promovera essa admissão e formulara, até, «a todos os países aliados e amigos pedido no sentido de procederem ao reconhecimento imediato da República da Guiné-Bissau e facilitarem a admissão deste terceiro país de língua portuguesa nas Nações Unidas», como dizia a *mensagem* do ministro dos Negócios Estrangeiros português ao presidente do Conselho. Pedira, além disso, para participar na reunião consagrada à admissão. Foi nessa reunião que, falando depois de vários membros do Conselho, Veiga Simão proferiu a primeira intervenção oficial portuguesa na ONU após o 25 de Abril.

Em 17 de Setembro, dia da abertura da XXIX sessão, a Assembleia Geral, através da resolução 3205, admitiu a República da Guiné-Bissau, que passou a ser o 138.º Estado membro. Imediatamente antes haviam sido admitidos o Bangladesh e Granada. A admissão da Guiné-Bissau foi efusivamente saudada por toda a Assembleia — e os aplausos tornaram-se mesmo extensivos a Portugal, que apadrinhara oficialmente a candidatura. Pela segunda vez (depois da admissão, no ano anterior, das duas Repúblicas alemãs) era admitido na ONU um novo membro por aclamação (modalidade de votação que, de resto, não se encontra prevista na Carta).

Estava encerrado o litígio entre Portugal e as Nações Unidas. Em 23 de Setembro, Mário Soares, ministro dos Negócios Estrangeiros, pronunciou o seu primeiro discurso perante a Assembleia, precisamente subordinado ao tema *O Novo Portugal e as Nações Unidas*<sup>80</sup>. Cerca de um mês depois, Costa Gomes, primeiro presidente da República Portuguesa a intervir na ONU, pôde dirigir-se «a todos os povos do mundo»<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Mário Soares, *op. cit.*, pp. 129 e segs.

<sup>81</sup> Costa Gomes, *Discursos Políticos*, 1, Lisboa, Ministério da Comunicação Social, 1976, pp. 23 e segs.