



iD
INSTITUTO
DIPLOMÁTICO

PORTUGAL NAS NAÇÕES UNIDAS:
65 ANOS DE HISTÓRIA

**PORTUGAL NAS
NAÇÕES UNIDAS:
65 ANOS
DE HISTÓRIA**

ORGANIZAÇÃO

JOSÉ DE FREITAS FERRAZ

RAQUEL DUQUE

LISBOA
TINTA-DA-CHINA
MMXXI

ÍNDICE

© 2021, Instituto Diplomático
e Edições tinta-da-china, Lda.
Palacete da Quinta dos Ulmeiros
Alameda das Linhas de Torres, 152 – E. 10
1750-149 Lisboa
Tels.: 21 726 90 28/29
E-mail: info@tintadachina.pt

www.tintadachina.pt

Título:
Portugal nas Nações Unidas: 65 anos de história

Organização:
José de Freitas Ferraz e Raquel Duque

Autores:
Luís Amado, José Filipe Moraes Cabral, Maria Inês Coroa,
Tiago Pitta e Cunha, António Martins da Cruz, Mónica Dias,
José de Freitas Ferraz, Elisa Ferreira, Ana Gomes, António Guterres,
Mateus Kowalski, Fernando Martins, António Monteiro,
Pedro Aires Oliveira, Marta Santos Pais, António Patriota,
Susana Vaz Pato, Bernardo Futscher Pereira, Bruno Cardoso Reis,
Aurora Almada e Santos, Augusto Santos Silva,
Miguel Serpa Soares, Patrícia Galvão Teles, António Vitorino

Revisão:
Tinta-da-china

Capa e composição:
Tinta-da-china (P. Serpa)
Fotografia da capa: © UN Photo.

1.ª edição: Julho de 2021

ISBN: 978-989-671-619-6
Depósito Legal n.º 484858/21

PREFÁCIO

António Guterres

II

INTRODUÇÃO

José de Freitas Ferraz e Raquel Duque

17

I.

DA ADESÃO AO 25 ABRIL

Portugal e a Organização das Nações Unidas (1945-1955):
da perceção à admissão

Fernando Martins

25

Paradoxos de um colonialismo em negação
pela diplomacia portuguesa na ONU (1956-1974)

Bruno Cardoso Reis

55

«Razões para nos sentirmos confiantes»: a candidatura
portuguesa ao Conselho de Segurança em 1960

Aurora Almada e Santos

85

II.

O PORTUGAL DEMOCRÁTICO E AS NAÇÕES UNIDAS

Um novo Portugal nas Nações Unidas: 1974-1976

Pedro Aires Oliveira

109

Portugal, a ONU e o direito internacional: adesão a convenções, pactos e protocolos <i>Patrícia Galvão Teles</i>	137
III.	
PAZ E SEGURANÇA	
A paz e a segurança pelas Nações Unidas: evolução e perspectivas <i>Maria Inês Coroa e Mateus Kowalski</i>	159
O papel das Nações Unidas no processo de independência de Timor-Leste: de missão impossível a missão excepcional <i>Ana Gomes</i>	193
IV.	
DIREITOS HUMANOS	
Direitos humanos: promessa, projeto e pedra de toque da ONU <i>Mónica Dias</i>	215
A participação portuguesa na Comissão de Direitos Humanos e no Conselho de Direitos Humanos <i>Susana Vaz Patto</i>	237
A participação de Portugal no desenvolvimento e aplicação dos direitos da criança <i>Marta Santos Pais</i>	263
V.	
O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO-SOCIAL E AS AGENDAS MULTILATERAIS	
As Nações Unidas e o ambiente <i>Elisa Ferreira</i>	295
Setenta e cinco anos das Nações Unidas e as migrações <i>António Vitorino</i>	321
Diplomacia azul nas Nações Unidas <i>Tiago Pitta e Cunba</i>	331

VI.	
AS PARTICIPAÇÕES DE PORTUGAL NO CONSELHO DE SEGURANÇA	
Portugal no Conselho de Segurança, 1979-1980 <i>Bernardo Futscher Pereira</i>	349
Portugal no Conselho de Segurança em 1997-1998: depoimento <i>António Monteiro</i>	381
Pela terceira vez: Portugal no Conselho de Segurança <i>José Filipe Moraes Cabral</i>	395
VII.	
O SECRETÁRIO-GERAL PORTUGUÊS	
O processo de candidatura <i>José de Freitas Ferraz</i>	433
António Guterres, secretário-geral das Nações Unidas <i>Antonio Patriota</i>	455
A reforma das Nações Unidas: paz, segurança, direitos humanos e desenvolvimento económico-social <i>Miguel Serpa Soares</i>	475
VIII.	
PORTUGAL E AS NAÇÕES UNIDAS: DEPOIMENTOS	
Algumas notas sobre Portugal e as Nações Unidas <i>Luís Amado</i>	511
A nova rosa dos ventos: depoimento sobre as Nações Unidas <i>António Martins da Cruz</i>	519
IX.	
PORTUGAL, AS NAÇÕES UNIDAS E O FUTURO DO MULTILATERALISMO	
Portugal, o presente e o futuro das Nações Unidas <i>Augusto Santos Silva</i>	529

PREFÁCIO

*António Guterres*¹

Há 75 anos, entre os escombros e as ruínas da Segunda Guerra Mundial, os líderes mundiais deram um passo histórico e ousado. Muitas tentativas anteriores de assegurar a paz e o progresso através da cooperação internacional haviam falhado. Não obstante, os delegados que se reuniram em São Francisco no ano de 1945 atreveram-se a tentar mais uma vez e construíram uma nova Organização, que passou a chamar-se Nações Unidas.

O acordo sobre a Carta das Nações Unidas fechou uma era e abriu outra. Findo o regime genocida nazi, abria-se a expectativa dos direitos humanos. O nacionalismo exacerbado e o equilíbrio precário de poderes que deu origem a duas guerras mundiais de efeitos catastróficos desapareceram; surgiu a promessa de segurança coletiva, a resolução pacífica de conflitos e o Estado de direito. E, no lugar da tentativa anterior de criação de uma organização internacional — a Sociedade das Nações —, as novas Nações Unidas fundaram a sua existência alicerçada nas normas e nas difíceis lições aprendidas no passado.

Os arranjos multilaterais do pós-guerra demonstraram uma impressionante folha de serviço — poupando milhões de vidas e avançando no sentido da condição humana. Cumpriram uma tarefa fundamental, que foi a de evitar a Terceira Guerra Mundial:

¹ Secretário-geral das Nações Unidas.

nunca na história moderna passámos tantos anos sem um confronto militar entre as principais potências — um grande feito do qual os Estados-membros se podem orgulhar, e que devemos lutar por preservar.

Com o passar das décadas ocorreram outras conquistas históricas, incluindo tratados de paz e a manutenção da paz; o processo de descolonização; a elaboração das normas de direitos humanos e mecanismos para os defender; o triunfo sobre o *apartheid*; a distribuição de ajuda humanitária que salva as vidas de vítimas de conflitos e desastres; a erradicação de doenças; a redução continuada da fome; o desenvolvimento progressivo do direito internacional; os acordos marcantes para proteger o ambiente e o nosso planeta. Mais recentemente, o acordo sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas proporcionaram uma visão inspiradora para o século XXI.

No entanto, ainda há muito por fazer, e as realidades de hoje são mais complexas do que nunca. Avultam calamidades climáticas, a biodiversidade está a colapsar e a pobreza está novamente a crescer. O ódio espalha-se, as tensões geopolíticas escalam e as armas nucleares mantêm-se em alerta imediato. As tecnologias transformativas abriram novas oportunidades, mas também expuseram novas ameaças. A desigualdade de género está disseminada universalmente — parte de um retrocesso nos direitos humanos por todo o mundo. E as pessoas continuam a perder a confiança no poder político; as manifestações de 2020 contra o racismo foram precedidas por protestos generalizados contra a desigualdade, a corrupção e a falta de oportunidades por todo o mundo — queixas que têm ainda de ser abordadas.

E agora um vírus microscópico deixou o mundo de cabeça para baixo, matando mais de 1,8 milhões de pessoas e causando devastação económica. Desde o início, as Nações Unidas têm estado a trabalhar para salvar vidas, para controlar a transmissão

do vírus, para mitigar as consequências e promover a boa recuperação. As nossas cadeias de fornecimento globais ajudaram a fornecer equipamento de proteção individual e outro material médico em mais de 130 países. Continuamos a pressionar para que haja um cessar-fogo global e para combater a desinformação. Desde o início, temos vindo a defender um pacote de ajuda massivo, de modo a apoiar os países e os povos mais vulneráveis do mundo. E pedimos que a vacina seja vista como um bem público global, acessível a todos.

A COVID-19 expôs não apenas as desigualdades do mundo, mas também graves fragilidades que vão muito além da pandemia. A erosão do regime de desarmamento nuclear e a falta de regulamentação das fronteiras do ciberespaço são apenas duas das áreas que poderão criar uma verdadeira emergência global na próxima década.

A maior vulnerabilidade de todas é sem dúvida a relacionada com as alterações climáticas. Apesar de a pandemia de COVID-19 ter diminuído temporariamente as emissões, os níveis de dióxido de carbono continuam em níveis sem precedentes. A última década foi a mais quente de que há registo. Todos os anos, incêndios e cheias, ciclones e furacões quebram novos recordes, causando a maior devastação naqueles que menos contribuíram para o aquecimento global, e que estão mais mal equipados para lidar com estas situações. A ciência diz-nos que, a menos que diminuamos a produção de combustíveis fósseis em 6% por ano até 2030, tudo irá piorar. Ao invés disso, o mundo está a caminho de um aumento anual de 2% desta produção. Sem uma ação urgente, poderemos estar a dirigir-nos para um catastrófico aumento de temperatura de três a cinco graus durante este século. Por isso, o objetivo central das Nações Unidas para 2021 é mobilizar uma verdadeira Coligação Global para a Neutralidade Carbónica — zero emissões líquidas de gases de efeito de estufa até ao ano de 2050.

Os fundadores das Nações Unidas viveram, eles próprios, uma pandemia global, uma depressão e uma guerra, e aproveitaram a oportunidade para plantar as sementes de algo novo e melhor. Hoje, enquanto mergulhamos na recuperação da pandemia, devemos fazer o mesmo.

Peço que se crie um novo contrato social a nível das nações. Este deveria abarcar uma nova geração de proteção social e de redes de segurança, incluindo a cobertura universal de saúde e a possibilidade de um rendimento básico universal. A educação e a tecnologia digital deverão ser os dois grandes facilitadores e equalizadores.

A nível internacional, necessitamos de um novo acordo global, de modo a assegurar que poder, riqueza e oportunidades são partilhados mais equitativamente. Necessitamos de uma globalização justa, uma voz mais forte para os países em desenvolvimento e reformas nas instituições de Bretton Woods e nas próprias Nações Unidas.

Faço também um apelo à ação sobre direitos humanos, abrangendo áreas-chave como a igualdade de género, a proteção do espaço cívico, ameaças em tempo de crise humanitária e problemas de fronteiras como os do ciberespaço. A própria pandemia realçou graves desafios aos direitos humanos.

Não conseguiremos responder a esta crise regressando ao que fomos ou escondendo-nos nas nossas conchas nacionais. Hoje, temos um excedente de desafios multilaterais e um défice de soluções multilaterais. O mundo necessita de mais, e mais eficiente, multilateralismo, com visão, ambição e impacto. Ninguém quer um Governo mundial — mas devemos continuar a trabalhar juntos para melhorar a governação do mundo.

A reforma da governação global deverá ser um passo em frente na criação de um mundo mais justo que possa resolver os problemas partilhados antes de estes nos esmagarem. Necessitamos, mais do que nunca, de estruturas de governação globais

que desempenhem um papel na gestão de bens públicos globais cruciais, incluindo a saúde pública, a ação climática, o desenvolvimento sustentável e a paz.

O multilateralismo do século XXI deverá ser interligado. Deverá ligar a família das Nações Unidas a outras instituições globais, que vão desde as instituições financeiras internacionais até às organizações regionais e às alianças comerciais.

Além disso, o multilateralismo do século XXI deverá ser inclusivo. As Nações Unidas de hoje deverão ir além dos Governos, de forma a reconhecer o papel da sociedade civil, das regiões e das cidades, das empresas e das instituições académicas. Necessitamos de alargar o nosso círculo de envolvimento para tirar partido das perspetivas e da especialização de todos estes setores, e muito mais.

As nossas operações de manutenção da paz por todo o mundo são uma expressão da solidariedade de que o mundo necessita nesta altura. A nossa ajuda humanitária continua a chegar a milhões de pessoas com meios capazes de salvar vidas. O sistema de desenvolvimento das Nações Unidas apoia Governos nos seus esforços para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. E estamos a reforçar as Nações Unidas a partir do seu âmago, incluindo um grande esforço para atingir a igualdade de género.

Desde o século XIX, Portugal tem sido um defensor ativo do multilateralismo: participámos no Congresso de Viena e na Conferência de Berlim e fomos membros fundadores da Sociedade das Nações.

Mesmo durante os 48 anos de ditadura, o Governo português seguiu esse caminho, considerando importante a nossa presença nos *fora* multilaterais. Por isso, mantivemos a nossa presença na Sociedade das Nações e solicitámos a adesão de Portugal às Nações Unidas logo em 1945, embora, devido ao veto soviético, só tenhamos sido aceites uma década mais tarde; a quase paralela adesão do país à NATO e à EFTA como

membros fundadores ilustram igualmente essa postura que, desde o 25 de Abril, tem sido assumida de forma sistemática por todos os Governos portugueses.

A cooperação internacional é, atualmente, mais importante do que nunca. Esse espírito que alimentou as Nações Unidas durante 75 anos guiar-nos-á pelo período crucial que temos pela frente. A pandemia implicou um trabalho verdadeiramente heroico de muitas pessoas. Mostrámos que conseguimos fazer mudanças profundas e imediatas. E aquelas ideias que pareciam apenas sonhos e esquemas mais recônditos estão atualmente sobre a mesa, ou são uma tendência dominante. Isto mostra o que pode ser feito perante uma nova emergência; mostra que podemos construir o futuro que queremos — um futuro de paz e prosperidade para todos, num planeta saudável.

INTRODUÇÃO

José de Freitas Ferraz¹ e Raquel Duque²

O ano de 2020 testemunhou importantes efemérides, e a presente obra propõe-se assinalar duas: o 75.º aniversário da Organização das Nações Unidas (ONU), comemorado no dia 24 de outubro, e o 65.º aniversário da adesão de Portugal a esta Organização, celebrado no dia 14 de dezembro. Além do simbolismo evidente da expressiva longevidade, destaca-se a indiscutível relevância destas efemérides, quando analisadas à luz do que a ONU alcançou no sistema internacional, em geral, e na política externa portuguesa, em particular.

A ONU é a organização internacional mais abrangente de todas as organizações internacionais em termos de Estados-membros (193), assim como de objetivos e de complexidade da sua estrutura interna. Tem um caráter permanente, sede fixa e dispõe de uma estrutura orgânica estável, com serviços de apoio permanente, órgãos principais (seis: Assembleia-Geral, Conselho de Segurança, Conselho Económico e Social, Conselho de Tutela, Tribunal Internacional de Justiça e Secretariado),

¹ Diretor do Instituto Diplomático. Foi embaixador de Portugal no Japão, em Moçambique e na Dinamarca. Foi diretor-geral dos Assuntos Europeus de 2008 a 2011, e integrou o Gabinete do Primeiro-Ministro de outubro de 1995 a dezembro de 2000.

² Adjunta do Gabinete do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros. Professora convidada do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa. Doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais.

um conjunto de fundos e programas (seis: UNDP, UNEP, UNFPA, UN-Habitat, UNICEF e WFP); agências especializadas (15: FAO, ICAO, IFAD, ILO, IMF, IMO, ITU, UNESCO, UNIDO, UNWTO, UPU, WHO, WIPO, WMO, World Bank); possui escritórios e delegações em todas as regiões do mundo: África, Américas, Ásia e Pacífico, Europa e Ásia Central, e Médio Oriente; e recebe o contributo de milhares de funcionários de uma multiplicidade de origens. A ONU encontra na paz e na segurança internacionais o objetivo central da sua ação, que aí não se esgota, pois reserva um lugar fundamental à defesa dos direitos humanos, ao respeito pelo direito internacional e à garantia do desenvolvimento humano, social e económico.

As Nações Unidas são o paradigma da definição de organização internacional como instrumento de cooperação internacional, resultado da interdependência dos Estados e dos povos que veem no diálogo e na negociação a melhor forma de resolução de diferendos. De forma voluntária, os Estados aceitam reger-se segundo os preceitos da carta fundadora das Nações Unidas, e aqui reside o carácter universal e aberto (sem limite geográfico para os seus membros) da ONU. Configura-se como um espaço de interação diplomática coordenada de 193 Estados-membros; um espaço de ação multilateral.

Do imperativo de distinguir a singularidade da Organização nasceu um programa nacional de comemorações destes dois aniversários, que incluiu uma cerimónia oficial na Assembleia da República, na qual participaram o presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa, o presidente da Assembleia da República, Eduardo Ferro Rodrigues, o secretário-geral da Organização das Nações Unidas, António Guterres, e o ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva. Esta cerimónia teve lugar a 14 de dezembro de 2020, para assinalar o dia em que, no ano de 1955, Portugal passou a ser um dos Estados-membros da ONU.

O Ministério da Educação, aceitando o desafio do Ministério dos Negócios Estrangeiros para se associar às comemorações, desenvolveu diversas atividades com crianças e jovens, de escolas em território nacional e escolas portuguesas no estrangeiro, com vista a aprofundar o conhecimento sobre a ONU. De entre as muitas ações, destacam-se concursos escolares de escrita e de expressão artística — este último em homenagem a quatro portugueses: António Guterres, Jorge Sampaio, Diogo Freitas do Amaral e Maria de Lourdes Pintasilgo; um concerto *online* com a participação de escolas artísticas e conservatórios de música em território nacional, e da escola portuguesa de Díli; e o seminário sobre «O Papel da Juventude nas Nações Unidas e o Papel das Nações Unidas na Juventude», em parceria com o Conselho Nacional de Juventude, o Centro Regional de Informação das Nações Unidas, a Organização Internacional do Trabalho, a UNICEF e o Fundo das Nações Unidas para a População.

A publicação desta obra coletiva encerra o programa nacional de comemorações. Os contributos de académicos, diplomatas e antigos e atuais funcionários da ONU, que partilham a sua experiência e o seu conhecimento sobre esta organização, proporcionam um registo ímpar em língua portuguesa. Afigurou-se essencial garantir uma estrutura o mais completa possível, dentro das limitações inerentes a qualquer obra que se quer viva, e não ornamental. As páginas que se seguem estão divididas em nove capítulos e 22 artigos. António Guterres prefacia a obra e expõe as suas reflexões sobre o percurso da ONU nestes 75 anos de existência e os desafios que, enquanto secretário-geral, enfrentou nos seus cinco anos de mandato, os dois últimos marcados indelevelmente pela pandemia de COVID-19.

O primeiro capítulo enquadra o período entre a criação da ONU e a adesão de Portugal, abarcando ainda os anos até à Revolução de 1974, nos quais a presença nacional na esfera multilateral esteve condicionada pelo regime que então vigorava.

O capítulo divide-se entre o estudo sobre o processo de adesão, examinado pelo professor Fernando Martins; a questão colonial, analisada pelo professor Bruno Cardoso Reis; e a candidatura de Portugal ao Conselho de Segurança em 1960, pela investigadora Aurora Almada e Santos.

Num segundo capítulo, é abordada a fase do Portugal democrático nas Nações Unidas, com um artigo do professor Pedro Aires Oliveira que demonstra, precisamente, a nova postura de Portugal na ONU, e um artigo da professora Patrícia Galvão Teles, que examina a adesão do nosso país a convenções, pactos e protocolos, indispensáveis em democracia.

Atendendo aos objetivos e à missão da ONU, o terceiro capítulo é dedicado à paz e à segurança, dividindo-se num artigo sobre o pilar da segurança, analisado por Inês Coroa e Mateus Kowalski, e num artigo sobre o papel das Nações Unidas no processo de independência de Timor-Leste, a cargo de Ana Gomes.

Os direitos humanos são o tema do quarto capítulo. Num primeiro artigo, da professora Mónica Dias, ficamos conhecedores das iniciativas e prioridades nacionais em direitos humanos; a diplomata Susana Vaz Patto explica a participação de Portugal na Comissão e no Conselho dos Direitos Humanos; e a participação de Portugal no desenvolvimento e aplicação dos direitos das crianças é apresentada por Marta Santos Pais.

Não obstante a centralidade da paz, da segurança e dos direitos humanos, a ONU materializa-se também em torno de outro pilar: o do desenvolvimento económico e social e da promoção de agendas multilaterais, a que é atribuído o quinto capítulo. Elisa Ferreira elabora sobre a agenda do clima, António Vitorino sobre o Pacto Global para a Migração e Tiago Pitta e Cunha sobre a agenda dos oceanos.

Impõe-se, naturalmente, a análise sobre a presença de Portugal no Conselho de Segurança, como membro não permanente, em três biénios, contando, para isso, com os testemunhos dos

embaixadores Bernardo Futscher Pereira (1979-1980), António Monteiro (1997-1998) e José Filipe Moraes Cabral (2011-2012).

O sétimo capítulo aborda o processo de candidatura de António Guterres a secretário-geral. O embaixador José de Freitas Ferraz descreve os momentos-chave e os protagonistas de uma campanha longa e difícil. Antonio Patriota, diplomata brasileiro que desempenhou as funções de representante permanente do Brasil junto das Nações Unidas e acompanhou de perto a campanha e o trabalho do secretário-geral em Nova Iorque, dá o seu testemunho. O artigo de Miguel Serpa Soares aborda a reforma das Nações Unidas e conclui o capítulo.

Os antigos ministros dos Negócios Estrangeiros, António Martins da Cruz e Luís Amado, partilham depoimentos enquanto decisores da política externa e atores na cena multilateral da ONU, relatando episódios na primeira pessoa.

O livro tem no nono e último capítulo a análise do ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva, sobre Portugal, as Nações Unidas e o futuro do multilateralismo. Trata-se de um exercício de reflexão sobre a diplomacia, a política externa e o sistema internacional, recorrendo a uma narrativa que contempla a história, mas que se reveste de pragmatismo na identificação das ameaças ao multilateralismo e dos desafios globais que se colocam às lideranças políticas mundiais, os quais encontram na ONU o lugar primordial de resolução.

I

DA ADESÃO AO 25 ABRIL

PORTUGAL E A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (1945-1955): DA PERCEÇÃO À ADMISSÃO

*Fernando Martins*¹

«DILIGÊNCIA [...] REALIZADA»²

A condição de país neutral durante a Segunda Guerra Mundial e, portanto, de Estado não subscritor da Declaração das Nações Unidas, impediu que Portugal fosse convidado para participar na Conferência de São Francisco realizada naquela cidade californiana entre 25 de abril e 26 de junho de 1945. Este acontecimento fundador da Organização das Nações Unidas (ONU), que reuniu delegações de 46 países, procedeu à revisão e correção do texto final da Carta das Nações Unidas (a versão concluída e aprovada por unanimidade e aclamação em São Francisco tinha sido redigida em Dumbarton Oaks, no ano anterior)³.

¹ Departamento de História da Universidade de Évora e CIDEHUS-UE. ORCID-ID: 0000-0001-9048-8924.

² Salazar, 1951b: 238 (publicada na imprensa a 4 de setembro de 1946).

³ Por insistência dos países «latino-americanos» convidados para a conferência, e apesar da oposição inicial da URSS, a Argentina «neutral» na guerra até 27 de março de 1945, mas essencialmente «pró-Eixo» durante todo o conflito, participou e interveio nos trabalhos, tornando-se num dos países fundadores da ONU. Aos 46 países previamente convidados juntaram-se ainda, além da Argentina, duas repúblicas soviéticas (Ucrânia e Bielorrússia) e a Dinamarca. A Polónia, vistas as dificuldades existentes na formação de um novo Governo após a sua «libertação» pelos soviéticos, e apesar de convidada, esteve ausente dos trabalhos. Sobre a Conferência de São Francisco e os primeiros anos da ONU, Luard, 1982 e Schlesinger, 2004. Sobre as linhas de «continuidade» e de «descontinuidade» entre a SdN e a ONU, Clavin, 2013: 341-359. As origens e os propósitos da ONU foram analisados em Hoopes e Brinkley, 1997; e Hilderbrand, 1990.

Em 1946, o Governo de Lisboa apresentou o primeiro pedido de admissão de Portugal a Estado-membro da ONU. O pedido foi recusado na sequência do veto da União Soviética (URSS), na sua qualidade de membro permanente do Conselho de Segurança (CS) da ONU. Este facto, longe de imprevisível (em Lisboa, na sede provisória da ONU e em várias chancelarias de países-membros das Nações Unidas era tido como inevitável o veto soviético ao pedido de admissão português), provocou algum embaraço ao Governo chefiado por Salazar. Em primeiro lugar, porque Portugal era, desde o primeiro dia, membro de pleno direito da Sociedade das Nações (SdN) e o seu Governo fez parte do reduzido número de delegações que, em Genebra, na sede daquela instituição há muito moribunda, votou a sua liquidação. Em segundo lugar, porque o revés político-diplomático imposto pela URSS de alguma forma antecipava que, no plano da nova ordem internacional e das instituições que a iriam constituir, o relacionamento do Portugal salazarista com aquele novo organismo internacional não seria auspicioso, facto que, aliás, o próprio Salazar também parecia prever desde o final da guerra. Estas dificuldades, presentes e futuras, eram evidentes, mas de certa forma também incompreensíveis, se se tivesse em conta que Portugal havia contribuído mais para o esforço da vitória aliada do que alguns dos países participantes na reunião realizada em São Francisco ou outros que, da I à IX Assembleia-Geral (AG) da ONU, viram ser aceites as suas candidaturas, depois de ratificadas pelos cinco membros permanentes do CS⁴. Apesar de, no verão de 1946, estar a decorrer uma fase de reconsolidação do regime, após

4 Por exemplo, a 4 de junho de 1946, Ernest Bevin, ministro dos Negócios Estrangeiros do Governo trabalhista britânico, proferiu um discurso na Câmara dos Comuns em que sublinhou a importância para os aliados, durante a guerra, das facilidades concedidas pelo Governo português nos Açores. Mathias, 1984: 78. Ainda que as rosas tenham espinhos, as boas e sólidas relações entre Portugal e os seus parceiros anglo-americanos podem ser atestadas por variadíssimos factos ao longo dos anos que vão do final da guerra ao início do mandato do presidente John F. Kennedy.

as dificuldades sentidas internamente nos últimos anos da guerra e ainda no início daquele ano, uma derrota diplomática, por mais desvalorizada que fosse, não deixaria de ser incómoda e inconveniente, sobretudo pelas repercussões nos quase sempre frágeis equilíbrios que caracterizavam a vida política portuguesa, fora e, sobretudo, no interior do regime e do país⁵. No entanto, a reação política do Governo de Salazar procurou transformar numa vitória o revés que fora o veto soviético. O embaixador de Espanha em Lisboa constatou essa atitude ao escrever:

En resumen, lo que mirado superficialmente pudiera parecer un fracaso internacional, en Portugal se presenta casi como un triunfo, puesto que ha promovido una especie de plebiscito entre las naciones aliadas a favor de él, acercándole definitivamente al bloque occidental y presentándole como una víctima del grupo eslavo [...].⁶

A «nota oficiosa» publicada na imprensa no início de setembro de 1946, na sequência do veto soviético ao pedido de admissão português que deveria ser apreciado e votado em AG por todos os Estados-membros da ONU, dava razão à avaliação feita pelo diplomata espanhol, embora fosse mais longe nas ilações retiradas. Em primeiro lugar, a «nota oficiosa» considerava ser «discutível a vantagem prática para qualquer país» de uma entrada na

5 Pedro Theotónio Pereira, embaixador de Portugal no Rio de Janeiro em 1946, sublinhou que o «problema» da «nossa entrada ONU» fora uma vez mais pretexto para que Portugal e o Estado Novo tivessem sido alvo de vários «ataques» em alguma imprensa brasileira. «Da Embaixada de Portugal no Rio de Janeiro para o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE)». Telegrama n.º 400, 23 de agosto de 1946. Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AH-DMNE). 2.º Piso, Armário 48, Maço 209. «Relações Políticas com o Brasil. 1940 a 1949.» Sobre as vantagens políticas que a oposição ao salazarismo, nomeadamente o Movimento de Unidade Democrática (MUD), tentou retirar do fracasso do primeiro pedido de adesão de Portugal à ONU, Silva, 1993: 12-41.

6 Vicente, 1992: 56.

ONU, sobretudo naquela fase da «vida do organismo». Acrescentava ainda que era «igualmente discutível» ser aquele o «momento [...] oportuno» para Portugal «apresentar» o seu «pedido de admissão», numa altura em que não se encontravam definidas nem tinham sido esclarecidas «todas as regras relativas à admissão de novos membros» e não sendo também ali «unanimemente desejada» a colaboração de todas as nações. Isto numa conjuntura em que, para o Governo português, a ONU parecia estar «mais presa à ideia da vitória do que à ideia de paz».

Por este facto, «e apesar dos compromissos de Potsdam», não se podiam à partida «alimentar grandes dúvidas acerca da posição que a Rússia tomaria no debate» onde viria a ser tratado o problema da admissão de novos Estados-membros. No mesmo documento, acrescentava-se que na ocasião em que fora apresentada a candidatura pelo Governo português faltava apenas saber qual a «orientação» a adotar no CS por Moscovo: apesar

7 Na Declaração de Potsdam, subscrita por Truman, Estaline e Attlee a 2 de agosto de 1945, podia ler-se:

«X. CONCLUSÃO DOS TRATADOS DE PAZ E ADMISSÃO NA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.

[...] No respeito à admissão de outros Estados na Organização das Nações Unidas, os três Governos declaram:

- 1.º Que a Organização das Nações Unidas está aberta a todos os Estados pacíficos que aceitem as obrigações estipuladas na Carta atual e que, na opinião da Organização, tenham a possibilidade e a vontade de preencher as suas obrigações;
- 2.º Que a admissão destes Estados como membros das Nações Unidas terá lugar em virtude de uma decisão da Assembleia-Geral, sob proposta do Conselho de Segurança.

Os três Governos sustentarão, naquilo que lhes diz respeito, as candidaturas de todos países que permaneceram neutros durante a guerra e que preencham as condições acima mencionadas.

Todavia, creem estar obrigados a declarar que, pela sua parte, não apoiarão a candidatura do Governo espanhol atual, que, estabelecido com a ajuda das Potências do Eixo, não possui, devido às suas origens, ao seu caráter e à sua associação estreita com os países agressores, as qualificações necessárias para justificar a sua admissão entre as Nações Unidas.» Tradução do francês feita pelo autor a partir de Funk, s.d.: 213-218.

da oposição predefinida, havia ainda dúvidas sobre se a União Soviética usaria, ou não, o direito de veto, paralisando assim a «competência que, para a admissão nos termos da Carta», era «exclusiva da Assembleia-[Geral]»⁸.

Na «nota oficiosa» era ainda reconhecido um certo voluntarismo do Governo português durante todo o processo, por ter apostado, no verão de 1946, numa candidatura com vários países que também se tinham mantido neutros durante a guerra, embora o motivo do pedido de admissão português à ONU se tivesse resumido a dar continuidade à «diligência [...] realizada» junto de Portugal pelos Governos do Reino Unido (RU) e dos EUA. Uma «diligência» que decorria da «necessidade para a própria organização de que as mais nações, qualificadas pela independência e seriedade de vida, mostrassem por um ato de adesão a sua confiança nas Nações Unidas para a manutenção da paz; e de que assim se fizesse um esforço para a colaboração pacífica entre todos os povos da Terra».

Ciente desta realidade, o Estado português contribuíra (apesar de, ou pelo facto de, a sua candidatura ter sido recusada) para desfazer equívocos em que, por exemplo, o RU, os EUA e outras nações pareciam «laborar»⁹. As circunstâncias políticas descritas e interpretadas na «nota oficiosa» constituíram, aliás, uma espécie de primeiro ato do que viria a ser boa parte da análise e da doutrina que Salazar mais tarde produziria sobre a realidade

8 Em 1946, o processo de admissão de novos Estados estava aparentemente inquinado pelo facto de, ao contrário do que previa a Carta (alínea 2 do art.º 4.º), ter sido o CS, e não a AG, a pronunciar-se sobre as candidaturas. Aliás, o delegado australiano passou os trabalhos de discussão das candidaturas (de agosto a novembro) a relembrar esta imprecisão jurídica, isto é, que ao CS apenas cabia recomendar, e não decidir. Obviamente, esta era uma interpretação demasiado jurídica do art.º 4.º. O protesto australiano de 1946 sobre esta matéria encontra-se em Report of the Committee on the Admission of New Members, United Nations, Security Council, Restricted, S/133, 21 August 1946, Anexo 2: 2. AH-DMNE, Maço 121, Nações Unidas, 1945-47.

9 Oliveira Salazar, 1951b: 237-240.

internacional saída da guerra e que se consubstanciou num discurso intitulado o «Ocidente em face da Rússia»¹⁰.

UMA «CERTA FALTA DE LÓGICA»¹¹

Desde, pelo menos, a realização da Cimeira de Ialta, o Governo português não escondera o seu cuidado com a criação de uma nova organização política internacional que substituiria a SdN. Esse cuidado ligava-se com a eventualidade de os requisitos para a entrada de Portugal numa nova organização internacional poderem mostrar-se demasiado onerosos, nomeadamente porque iriam, ou poderiam ir, contra aquilo que o Estado Novo era política e ideologicamente. E se bem que o regime não estivesse de forma alguma disposto a mudar algo de essencial face aos propósitos dessa nova organização, por outro lado não desejava ter de suportar os custos internos e externos decorrentes de uma possível marginalização na e da vida política internacional, por querer manter-se, ou a isso ser forçado, fora da nova estrutura que substituiria a SdN.

Assim, nesta fase inicial de grande interesse pela ONU e por todos os eventos que se julgasse protagonizarem a mudança na vida da comunidade internacional, João de Bianchi, embaixador de Portugal em Washington, numa visita ao Departamento de Estado, deu conta do desejo português de participar na vida das Nações Unidas. Manifestou assim a vontade do Governo de Lisboa de concretizar, tão rapidamente quanto possível, a sua candidatura e admissão como país-membro daquele organismo. Na manhã de 14 de dezembro de 1945, Bianchi comunicou ao

Departamento de Estado ter o Governo português recebido uma convocatória para comparecer em Londres no mês de janeiro, de forma a participar numa derradeira reunião da SdN em que se iria proceder à «transferência» daquela organização para uma outra que passava a ocupar o seu lugar. Vista esta realidade, o embaixador português questionou o seu interlocutor norte-americano sobre a «possibilidade de um arranjo» que permitisse «àqueles membros» da SdN, que ainda não usufruíam de estatuto idêntico na ONU, serem admitidos nesse novo organismo, fazendo-se acompanhar a «transferência de bens» da SdN para a ONU por uma simultânea «transferência» de Estados. Porém, o funcionário de serviço no Departamento de Estado recordou ao seu interlocutor e, portanto, ao Governo português, a impossibilidade de se fazer uso deste expediente, uma vez que, segundo o texto jurídico que regulava a vida da ONU, a admissão de novos Estados apenas podia ser feita por decisão da Assembleia-Geral e após recomendação do Conselho de Segurança¹².

Mas os pruridos manifestados por um funcionário do Departamento de Estado em meados de dezembro iriam desaparecer em parte no início de janeiro, quando o antigo subsecretário de Estado Sumner Welles publicou na imprensa norte-americana um artigo em que advogava «a admissão imediata dos neutros (com exceção de Espanha) às Nações Unidas». No comentário à «atitude de cada um» deles «durante a guerra», afirmou que a do «Governo português» assentava no seu conhecimento de que, caso a Alemanha invadisse a Espanha, «Portugal não escaparia». Quanto ao facto de a Alemanha haver comprado produtos estratégicos com o consentimento do Governo de Lisboa, tal teria decorrido da circunstância de as autoridades

¹⁰ Refiro-me ao discurso de Oliveira Salazar proferido a 28 de abril de 1948. Salazar, 1951d: 325-337.

¹¹ Cf. *infra*, nota 14.

¹² Cf. NA-DS. General Records of the Department of State. Decimal File: 1945-1949. Box n.º 3328. Doc. 711.53/12-1445. Department of State. Memorandum of Conversation. 14 de dezembro de 1945.

**PORTUGAL NAS
NAÇÕES UNIDAS:
65 ANOS
DE HISTÓRIA**

foi composto em caracteres
Hoefler Text e Gila, e impresso em papel
Coral Book de 80 g, na Guide, Artes Gráficas,
no mês de Junho de 2021.