

# DA CRIAÇÃO DA UNESCO À ADESÃO DE PORTUGAL (1946-1965)<sup>1</sup>

Luís Nuno Rodrigues

## PORTUGAL E A CRIAÇÃO DA UNESCO

A UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) foi fundada oficialmente a 4 de Novembro de 1946, quando o seu Acto Constitutivo, estabelecido na Conferência de Londres de 1945, foi formalmente aceite por 20 países. Segundo a constituição da UNESCO, este organismo tem por finalidade «contribuir para a manutenção da paz e da segurança, mediante o incremento, através da educação, da ciência e da cultura, da colaboração entre as nações, a fim de assegurar o respeito universal pela justiça, pela lei, pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais que a Carta das Nações Unidas reconhece a todos os povos do Mundo, sem distinção de raças, de sexo, de língua ou de religião»<sup>2</sup>.

O relacionamento estabelecido entre Portugal e esta instituição ficou marcado, desde o seu início, pelo posicionamento internacional do nosso país após a II Guerra Mundial e, em especial, pelo facto de Portugal não ter sido aceite como membro da Organização das Nações Unidas (ONU). Recorde-se que uma das preocupações fundamentais dos responsáveis políticos portugueses no imediato pós-guerra foi, justamente, a integração e aceitação internacional do regime. Num mundo marcado pelo triunfo das democracias ocidentais sobre as potências do Eixo, o Estado Novo salazarista procurava agora capitalizar a sua política de neutralidade colaborante dos últimos anos da guerra quando, um pouco a contragosto, aceitou ceder às principais reivindicações dos Aliados, nomeadamente, no que ao volfrâmio e aos Açores diz respeito<sup>3</sup>.

Foi precisamente na questão da ONU que Portugal averbou um dos maiores desaires em termos da sua política externa. O Governo português hesitou longamente sobre se havia ou não de pedir a sua adesão às Nações Unidas, uma vez que sabia de antemão que a União Soviética poderia utilizar o seu direito de veto em relação à entrada de Portugal. Após pressões várias, oriundas sobretudo da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, o Governo português apresentou o seu pedido de admissão a 2 de Agosto de 1946, a última data legalmente possível. A União Soviética acabou, de facto, por vetar a entrada portuguesa, tendo o regime procurado apresentar este facto, aos olhos da opinião pública

nacional e internacional, como uma espécie de «certificação» das suas «credenciais» anticomunistas. O Governo português insistiu, na altura, na ideia de que nunca estivera particularmente entusiasmado com uma eventual entrada na ONU, tendo sido apenas a pedido dos seus aliados que apresentara a sua candidatura. Por outro lado, salientou também o facto de a «recusa» ter sido exclusivamente da «responsabilidade» da União Soviética, com a qual Portugal não tinha, na altura, relações diplomáticas e prejudicar sobretudo «a vocação universalista das Nações Unidas»<sup>4</sup>. Mas, na verdade, por muito que o Governo evocasse «a sua falta de interesse em participar na ONU», bem como o facto de a recusa se dever ao veto soviético, a verdade é que a não entrada de Portugal na ONU tinha acentuado uma certa «sensação de marginalidade» do regime português na cena internacional<sup>5</sup>.

Assim, ao contrário do que se possa pensar, o Governo português ponderou, logo na fase de criação da UNESCO, a sua eventual adesão à organização, provavelmente como mecanismo compensatório do desaire sofrido na ONU. Em Novembro de 1946, Oliveira Salazar decidiu solicitar, sobre este assunto, um parecer a Júlio Dantas, antigo represen-

tante de Portugal no organismo que, de certa forma, antecederia a UNESCO, o chamado Instituto de Cooperação Intelectual Internacional (ICII), integrado na Sociedade das Nações e criado em 1925. O parecer de Dantas foi negativo. Portugal, «não fazendo parte da ONU, não pode fazer parte da UNESCO, a não ser que mediante

AO CONTRÁRIO DO QUE SE POSSA PENSAR,  
O GOVERNO PORTUGUÊS PONDEROU,  
LOGO NA FASE DE CRIAÇÃO DA UNESCO,  
A SUA EVENTUAL ADESÃO À ORGANIZAÇÃO,  
PROVAVELMENTE COMO MECANISMO  
COMPENSATÓRIO DO DESAIRE SOFRIDO NA ONU.

recomendação especial do Conselho Executivo e voto de dois terços dos membros da Conferência [Geral da UNESCO], viesse a ser admitido». Por conseguinte, para evitar mais um desaire internacional, Júlio Dantas aconselhava a que o Governo português não apresentasse a sua candidatura sem que se encontrasse seguro de recolher os dois terços dos votos dos países membros<sup>6</sup>. Mesmo assim, Oliveira Salazar decidiu na altura recomendar ao Ministério dos Negócios Estrangeiros que se fizessem «sondagens ao mesmo tempo em Paris e Londres» sobre a possível adesão de Portugal à UNESCO. Num despacho datado de Janeiro de 1947, Salazar referia que, apesar de a primeira sessão da Conferência Geral da UNESCO ter sido «quase dominada por ideias o mais possível abstrusas, defendidas pelos países satélites da Rússia», seria sempre melhor Portugal estar «presente» do que «ausente». Afinal de contas, ponderava Salazar, haveria sempre países com os quais se pudesse trabalhar<sup>7</sup>.

Ponderados os prós e os contras e quantificados os possíveis apoios, o Governo português decidiu não avançar, nesta altura, com a sua candidatura à UNESCO. Se inicialmente a entrada neste organismo foi encarada como um mecanismo compensatório para o veto soviético à entrada de Portugal na ONU, a verdade é que também convinha ao Estado Novo minorar os efeitos políticos deste mesmo veto através de uma estratégia de desva-

lorização das instituições associadas à ONU, como a UNESCO, apresentando-a como dominada pelos «países satélites da Rússia».

Por outro lado, ao longo de 1947, a situação internacional de Portugal conheceu alguns desenvolvimentos importantes que, em parte, compensaram, ou mesmo superaram, os insucessos junto da ONU e da UNESCO. Assim, no início de Julho de 1947, Portugal foi oficialmente convidado pela Inglaterra e pela França para participar no Plano Marshall, tendo o Governo aceite prontamente o convite e dispondo-se a participar na Conferência de Paris que se iniciou a 12 de Julho. Como bem salientou a historiadora Fernanda Rollo, ao ser convidado pela França e pela Inglaterra, Portugal foi «tacitamente aceite e integrado no seio da Europa, colaborando activamente na sua reconstrução». E esta integração internacional era tanto mais importante quanto, meses antes, Portugal tinha visto vetada a sua adesão à ONU. A imprensa portuguesa da época, a começar pelo *Diário da Manhã*, exultou com o convite feito a Portugal para participar no Plano Marshall, considerando que «sem precipitações, sem pressões de qualquer tipo, Portugal ocupa pouco a pouco no concerto das Nações o lugar que a sua posição geográfica e a sua missão pacífica lhe asseguram»<sup>8</sup>.

Por outro lado, também no mês de Julho de 1947, iniciaram-se negociações com os Estados Unidos relativamente à Base das Lajes, nos Açores. Estas negociações seriam coroadas de êxito com a assinatura, em Fevereiro do ano seguinte, de um acordo que autorizava a permanência dos americanos nos Açores por mais três anos, eventualmente prorrogáveis para cinco. O reconhecimento público das autoridades norte-americanas relativamente à cooperação do regime de Oliveira Salazar viria alguns meses depois, através de uma carta do secretário da Defesa, James Forrestal, endereçada ao Presidente do Conselho, na qual Forrestal agradecia a Salazar «a assistência e cooperação generosas» recebidas do Governo português aquando das negociações conducentes ao acordo de Fevereiro de 1948. Os Estados Unidos expressavam assim «profunda gratidão» pela «boa vontade e espírito de cooperação internacional» demonstrados pelo Governo português aquando das recentes negociações, bem como pela sua contribuição para a «manutenção da paz e da segurança internacionais» e para a «reconstrução da Europa»<sup>9</sup>.

### **OS ANOS 50: UMA QUESTÃO «ABERTA E SUSPensa»**

Ao longo dos anos 50, registaram-se diversas tentativas, por parte de países como a Espanha, o Brasil ou os Estados Unidos, para convencer Portugal a aderir à UNESCO, sobretudo a partir do momento em que, no ano de 1955, Portugal foi finalmente admitido na ONU. O Governo português, porém, recusou sistematicamente solicitar a sua entrada na UNESCO. Em 1952, o ministro dos Negócios Estrangeiros, Paulo Cunha, explicou ao brasileiro Paulo Carneiro, presidente da Comissão Executiva da UNESCO, as razões pelas quais Portugal não tinha, na altura, nem vontade nem interesse em fazer parte da organização. Desde logo, o nosso país não pretendia «ingressar em organismos dependentes da ONU», à qual não pertencia; em segundo lugar, ao Governo português

desagradava a «orientação» da UNESCO «em muitos pontos», uma orientação tida como «demasiado desnacionalizante»; por fim, Portugal via também «com apreensão a excessiva proliferação de organismos internacionais que consomem actividades sem fornecer rendimento correspondente e sem utilidade distraem as atenções dos governos das poucas questões essenciais e importantes, o que nos leva naturalmente a procurar concentrar a nossa atenção e participação só em alguns desses organismos que mais interesse nos apresentem – e ainda aqui a UNESCO não está contemplada». De acordo com o relato feito pelo próprio Paulo Cunha, o presidente do Conselho Executivo afirmou «compreender muito bem» as razões de Portugal, «quase chegando a concordar com elas». No entanto, alertou para a utilidade da UNESCO e procurou salientar as vantagens que o Brasil tinha, até ao momento, retirado da sua participação naquele organismo, recebendo assistência técnica efectiva da UNESCO em valor superior ao da sua contribuição como Estado-membro<sup>10</sup>.

Nas mentes dos responsáveis políticos portugueses pesavam já outras considerações. Em Outubro de 1952, o diplomata português Vasco da Cunha fez questão de salientar a um membro da nunciatura apostólica em Lisboa que a UNESCO começava agora a manifestar «pretensão» de se «imiscuir [...] nas questões africanas», razão mais do que suficiente «para desaconselhar a nossa colaboração, pois, ao contrário do que à primeira

vista pode parecer», seria «mais fácil opormo-nos a tais tendências não pertencendo àquela organização do que o seria se dela fizéssemos parte»<sup>11</sup>. As palavras de Vasco da Cunha demonstram bem como, ao longo dos anos de 1950, a questão colonial se foi tornando não apenas uma questão central na política externa portuguesa

EM OUTUBRO DE 1952, O DIPLOMATA PORTUGUÊS VASCO DA CUNHA FEZ QUESTÃO DE SALIENTAR QUE A UNESCO COMEÇAVA AGORA A MANIFESTAR «PRETENSÃO» DE SE «IMISCUIR [...] NAS QUESTÕES AFRICANAS», RAZÃO MAIS DO QUE SUFICIENTE «PARA DESACONSELHAR A NOSSA COLABORAÇÃO».

como também um tema que, em virtude dos próprios avanços do movimento descolonizador, passou a ser frequentemente discutido em diversos organismos internacionais. Neste sentido, importa recordar que, em 1954, a União Indiana decidiu ocupar os enclaves de Dadrá e Nagar-Aveli, no chamado «Estado Português da Índia», e proibir a passagem pelo seu território de quaisquer autoridades portuguesas, bem como de forças militares, armas e munições com destino aos referidos enclaves. Após estes acontecimentos, o Governo português procurou o apoio e a solidariedade internacional dos Estados Unidos, solicitando «uma declaração oficial dos Estados Unidos condenando a agressão da Índia»<sup>12</sup>. No entanto, Portugal deparou-se aqui, pela primeira vez desde a II Guerra Mundial, com uma posição de reserva por parte dos Estados Unidos em relação aos seus problemas coloniais, uma vez que os americanos se recusaram a fazer qualquer declaração pública condenando a acção do Governo indiano no episódio de Dadrá e Nagar-Aveli. No ano seguinte, Portugal foi finalmente admitido na ONU, no seguimento de um acordo entre os Estados Unidos e a União Soviética que permitiu o alargamento da Orga-

nização das Nações Unidas a dezasseis novos membros. Logo após a admissão de Portugal, o secretário-geral da Organização enviou, a 24 de Fevereiro de 1956, uma carta ao Governo português indagando se Portugal administrava alguns territórios cujos povos ainda não tinham atingido uma forma completa de autogoverno. Caso a resposta fosse afirmativa, Portugal ver-se-ia obrigado, de acordo com o artigo 73.º da Carta das Nações Unidas, a «transmitir regularmente ao secretário-geral, a título de informação [...] dados estatísticos ou de outro carácter técnico relativo às condições económicas, sociais e educacionais» desses mesmos territórios. A resposta portuguesa foi breve: «Portugal não era responsável por qualquer território a que fosse aplicável o artigo 73.º da Carta; Portugal não administrava territórios não-autónomos, ou seja, não possuía colónias; os territórios ultramarinos portugueses faziam parte integrante do Estado português de acordo com a sua Constituição política»<sup>13</sup>. Franco Nogueira considerou que, «nesta simples troca de notas», Oliveira Salazar tinha tomado «uma decisão de profundo significado, das mais sérias implicações e extensas consequências»: a sua resposta indicava às Nações Unidas e ao mundo em geral que «as províncias ultramarinas portuguesas não têm vocação para a independência separada», sublinhando que «o governo português se arroga o exclusivo de interpretar e aplicar a sua ordem constitucional e que neste domínio não admite interferências alheias»; afirmava 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»<sup>14</sup>.

Como se pode constatar, se, na segunda metade dos anos de 1940, era a questão da inserção internacional do regime que mais preocupava Oliveira Salazar e os governantes portugueses, em meados da década de 1950 era já a questão colonial o fulcro das suas preocupações em matéria de política externa. É, por conseguinte, neste contexto que se devem entender as reservas colocadas, uma vez mais, pela diplomacia portuguesa relativamente à sua adesão à UNESCO quando, em Agosto de 1956, visitou Portugal o norte-americano Luther Evans, novo director-geral da organização. Em conversa com Vasco da Cunha, Evans disse ser sensível às «reservas» portuguesas e concordou que «para elas alguma razão havia». Esclareceu, no entanto, que a UNESCO «passara a ser uma organização em que os governos estavam representados como tais e que a sua mentalidade se curara de certos exageros que os seus primeiros tempos lhe podiam, com razão, ser apontados». Segundo Vasco da Cunha, Evans «insistiu muito no aspecto UNESCO-África, acabando por dizer que sabia ser essa a nossa principal objecção à entrada de Portugal para o referido organismo». Na sua resposta, o diplomata português acusou a UNESCO de não ter «a necessária competência técnica para intervir nos assuntos africanos», uma vez que «muitos dos seus funcionários» não estavam «suficientemente libertos de preconceitos para o poderem fazer sem risco». Acrescentou ainda que existiam «razões de ordem financeira» que não permitiam a adesão de Portugal. À margem do documento em que esta conversa foi relatada, Oliveira Salazar limitou-se a acrescentar que «a questão devia continuar aberta e suspensa»<sup>15</sup>.

## PORTUGAL COMO OBSERVADOR

No início da década de 1960 um conjunto de novos desenvolvimentos e uma nova conjuntura internacional acabariam por justificar os pedidos do Governo português para, num primeiro momento, participar como observador nos trabalhos da UNESCO e, num segundo momento, se tornar membro de pleno direito daquele organismo. Repare-se, em primeiro lugar, que este foi o período em que se atingiu o culminar do movimento de descolonização que, desde o final da II Guerra Mundial, tinha atravessado os continentes africano e asiático. Assistiu-se, desde essa altura, à criação de numerosos novos estados independentes, provenientes, na sua maioria, da desagregação dos antigos impérios coloniais europeus. Só em 1960, tornaram-se independentes mais de dezena e meia de antigas colónias africanas que, de imediato, se tornaram membros da ONU e também da UNESCO.

Ao mesmo tempo, a situação internacional de Portugal tendeu a deteriorar-se de forma muito significativa quando, no final deste mesmo ano de 1960, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou três resoluções fortemente críticas em relação ao colonialismo português. Em primeiro lugar, a resolução 1514, aprovada em 14 de Dezembro, condenando todas as formas de colonialismo e declarando que «todos os povos têm o direito à livre determinação; em virtude deste direito, determinam livremente o seu desenvolvimento económico, social e cultural», e que, além disso, «a falta de preparação nos domínios político, económico ou social ou no domínio da instrução, não deverá nunca ser tomada como pretexto para retardar a independência». Depois, a resolução 1541, aprovada em 15 de Dezembro, especificando os critérios a partir dos quais um determinado território era considerado como «não-autónomo». De acordo com estes critérios, era considerado território não-autónomo aquele que fosse «geograficamente separado e etnicamente ou culturalmente distinto do país que o administra» ou ainda que se encontrasse «arbitrariamente» colocado «numa posição ou num estado de subordinação». A «associação ou integração de um território não-autónomo [...] em relação a um determinado Estado» só seria admitida desde que resultasse «da escolha livre e voluntária das populações do território em questão» ou «do desejo livremente expresso das populações do território, plenamente conscientes da mudança do seu estatuto». Por fim, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a resolução 1542, igualmente a 15 de Dezembro, que «com base nos princípios adoptados pela resolução número 1541, considera como territórios não-autónomos, nos termos do capítulo XI da Carta, os seguintes territórios ultramarinos, administrados por Portugal: Cabo Verde, Guiné ou 'Guiné Portuguesa', ilha de São Tomé e ilha do Príncipe e suas dependências, São João Baptista de Ajudá, Angola, compreendendo o enclave de Cabinda, Moçambique, Goa e dependências [...] Macau e dependências, e Timor e dependências»<sup>16</sup>.

A situação ainda mais se agravou no ano seguinte, com o Estado Novo não apenas a braços com sinais evidentes de forte oposição interna (caso do assalto ao navio *Santa Maria* e da tentativa de golpe de Estado, liderada pelo ministro da Defesa Botelho Moniz),

como também confrontado com o início da guerra colonial em Angola e com a perda do chamado «Estado Português da Índia». No caso da Organização das Nações Unidas, as dificuldades sentidas por Portugal foram manifestas a partir de Março de 1961. Neste mês, o Conselho de Segurança debateu uma moção que propunha a criação de uma comissão especial para analisar a situação em Angola. A moção não foi aprovada mas o seu debate teve grande repercussão política, uma vez que contou com o voto favorável dos Estados Unidos. No mês seguinte, uma resolução semelhante à que tinha sido rejeitada pelo Conselho de Segurança foi apresentada e aprovada na Assembleia Geral, a 20 de Abril de 1961. Tratava-se da resolução 1603 que, tendo em conta a contínua degradação da situação em Angola, «incitava o governo português a promover urgentemente reformas que dessem cumprimento à Declaração Anticolonialista» e «instituíu um sub-comité de cinco membros encarregado de investigar a situação»<sup>17</sup>. A 19 de Maio, a Comissão de Informações sobre os territórios não-autónomos das Nações Unidas aprovou também um projecto de resolução no qual se denunciava Portugal por não ter fornecido às Nações Unidas quaisquer informações sobre os territórios que administrava e por não manifestar intenção de as vir a fornecer num futuro próximo<sup>18</sup>. Em Junho de 1961, foi a vez do Conselho de Segurança aprovar finalmente uma resolução que deplorava «os massacres e demais medidas de repressão da população angolana» e indicava que o prolongamento de tal situação poderia «comprometer a manutenção da paz e segurança internacionais»<sup>19</sup>.

Alguns meses mais tarde, em Novembro, a Quarta Comissão das Nações Unidas, também conhecida por comissão das curadorias, aprovou uma nova resolução relativa a Portugal, na qual se evocava «a falta de cumprimento persistente pelo Governo português das obrigações que lhe incumbem, em virtude do capítulo XI da Carta, e das disposições da resolução 1542», se convidavam todos os estados-membros a «recusarem a Portugal todo o auxílio e assistência que poderia utilizar, para a subjugação das populações dos territórios não autónomos que administra»<sup>20</sup> e se decidia a criação de uma nova «comissão especial», composta por sete membros eleitos pela Assembleia Geral e encarregada de «examinar urgentemente [...] as informações disponíveis quanto aos territórios administrados por Portugal». A resolução convidava igualmente todos os estados-membros a «usarem da sua influência para levar Portugal a conformar-se com as obrigações que lhe cabem, nos termos da Carta e das resoluções pertinentes da Assembleia Geral». Esta resolução seria aprovada no mês seguinte pela Assembleia Geral da ONU<sup>21</sup>.

Foi neste contexto altamente adverso que o Governo português decidiu, em Novembro de 1961, nomear um representante seu junto da UNESCO, com estatuto de observador e com o «direito de assistir e intervir em todas as suas sessões e actividades dos diversos órgãos daquela instituição». A razão para tal atitude prendeu-se, de acordo com o decreto-lei que cria a representação de Portugal junto da UNESCO, com «o desenvolvimento e importância da UNESCO» e, sobretudo, com «a verificação de que uma maior participação de Portugal nas suas actividades facilitará a oportunidade de esclarecimen-

tos eficazes e, assim, poderá corrigir omissões, inexactidões e deficiências no que tange à nossa cultura, sistemas de educação e criações artísticas intelectuais e científicas». Por estes motivos, tinha-se tornado necessário o Governo português «acreditar, a título permanente, um observador junto daquela instituição especializada»<sup>22</sup>.

Para além da questão colonial, outros motivos começaram também a justificar uma maior aproximação de Portugal à UNESCO e, inclusivamente, a sua eventual adesão. No início de 1962, o observador de Portugal junto da UNESCO, Manuel Anselmo de Castro, foi recebido pelo embaixador de Portugal em Paris e, na conversa então mantida, ambos partilharam a «opinião de que devemos ser Estado membro da UNESCO pois isso

se traduzirá em benefícios de vária ordem, desde a colaboração importantíssima no plano técnico e científico até à grande assistência financeira da organização em iniciativas nacionais a gizar e a ordenar».

No seu relato para Lisboa, Anselmo de

PARA ALÉM DA QUESTÃO COLONIAL, OUTROS MOTIVOS COMEÇARAM TAMBÉM A JUSTIFICAR UMA MAIOR APROXIMAÇÃO DE PORTUGAL À UNESCO E, INCLUSIVAMENTE, A SUA EVENTUAL ADESÃO.

Castro acrescentou que «fora da organização, não poderemos aspirar senão [...] a observar o que é que a UNESCO concede às outras nações»<sup>23</sup>. Gradualmente, num período de grandes dificuldades em termos internacionais, o Governo português apercebeu-se do aproveitamento político e também financeiro que poderia retirar com esta aproximação à UNESCO. Em Fevereiro de 1962, ao entregar as suas credenciais diplomáticas ao director-geral deste organismo, Anselmo de Castro afirmou à imprensa portuguesa que estava «verdadeiramente apaixonado pela nova missão» de que havia sido encarregado, visto existirem «perspectivas que se abrem [...] à valorização internacional da inteligência portuguesa nas variadas fisionomias: arte, ciência, cultura e técnica». Por fim, salientou que «os portugueses, aliás, embora ciosos da sua autonomia política e cultural, foram sempre um povo aberto ao convívio mundial»<sup>24</sup>.

Em Maio de 1962, o director-geral da UNESCO, o francês René Maheu, procurou convencer o observador português de que o seu país deveria agora solicitar a adesão à UNESCO, ratificando o acto constitutivo da organização. Na verdade, não só esta era uma altura em que a UNESCO iria «começar a exercer uma influência real no mundo», como a ausência de Portugal tinha sido até agora «objecto de malévolas interpretações», havendo quem sugerisse que ela se devia atribuir «à grande percentagem de analfabetismo sobretudo no seu ultramar, e ao pudor de ter de confessá-la em relatórios a apresentar à organização». O observador português replicou que estavam «erradas as estatísticas da UNESCO referentes a Portugal», uma vez que a acção do seu governo nesse sector era «extraordinária». O caso do Brasil era, evocou, «uma imagem realizada da cultura lusíada». Para Maheu, porém, Portugal beneficiaria com a entrada na UNESCO, uma vez que, «com a colaboração do Brasil e da Espanha, a frente ibero-americana, com a qual a França e a Alemanha normalmente alinham» se tornaria mais «coesa». Além do mais, «exceptuada a Guiné, o Gana, a Nigéria e poucos mais, os

jovens estados africanos acompanham quase sempre a França». Desta forma, o diretor-geral não concebia que o Governo português pudesse ter «quaisquer preocupações de ordem política em entrar na UNESCO»<sup>25</sup>.

Na verdade, as previsões René Maheu estavam erradas e a simples presença de Portugal como observador na UNESCO rapidamente suscitou uma verdadeira «tempestade» política, devido justamente à questão colonial. Em Maio de 1962, quando o Conselho Executivo da UNESCO se debruçou sobre assuntos relativos aos chamados «territórios não-autónomos», o representante da URSS aproveitou para criticar a política colonial portuguesa, bem como a presença do observador português. Portugal era «um insulto ao mundo livre» que contrariava a «moral internacional com um colonialismo do mais repugnante que se conhecia». O observador português pediu autorização para responder e afirmou que Portugal não era um país colonialista. Tal afirmação provocou, no dizer de Anselmo de Castro, uma «verdadeira tempestade, como nunca havia antes acontecido na UNESCO». O delegado de Marrocos chamou «hipócrita e mentiroso» ao observador português e perguntou-lhe «se os portugueses já lavaram as mãos do sangue dos negros de Angola e Moçambique». Anselmo de Castro respondeu que Portugal se limitava a «defender-se de uma agressão de estrangeiros e que os negros de Angola e Moçambique eram tão portugueses como os brancos e os mestiços» uma vez que «a todos eles estavam abertas as mais altas posições na vida social e política» portuguesa. Por essa razão «eles combatiam heroicamente pela sobrevivência de Portugal [...] contra os invasores que Marrocos treinava e subsidiava». A estas palavras retorquiu o embaixador soviético, dizendo ser necessário expulsar Portugal da ONU e da UNESCO<sup>26</sup>.

Por outro lado, no seio da UNESCO começaram a surgir fortes críticas contra o facto de Portugal, não sendo membro efectivo do organismo, ter direito de participação e de intervenção nas suas reuniões mais importantes. Em Novembro de 1962, Portugal foi de novo convidado a enviar um observador à 12.<sup>a</sup> Conferência Geral da UNESCO. Nesta reunião foi, uma vez mais, discutida a questão colonial, nomeadamente a aplicação prática da resolução 8.2, adoptada pela anterior Conferência Geral, sobre o papel da organização a favor da independência dos países e povos coloniais<sup>27</sup>. No decurso desta discussão, o representante soviético usou da palavra para criticar o colonialismo português, acusando Portugal de «uma política de genocídio, em Angola e Moçambique» e defendendo «uma intervenção internacional militar» nos territórios portugueses. Ora, desta vez, quando Anselmo de Castro pediu a palavra para defender o ponto de vista português, foi-lhe negada essa pretensão, com o argumento de que Portugal «não era estado membro da UNESCO». De acordo com o relato de Anselmo de Castro, delegados de vários países, posteriormente, confessaram ao observador de Portugal o seu «desgosto» pela recusa do direito de resposta a Portugal. No entanto, o delegado francês lembrou que «nisto é também culpado o seu Governo por não ser estado membro da UNESCO. Se fosse, ninguém lhe poderia ter recusado a palavra»<sup>28</sup>.

O Governo português decidiu, na altura, responder por escrito às acusações que lhe tinham sido feitas no decurso da 12.<sup>a</sup> Conferência Geral. De acordo com a missiva enviada à UNESCO, era «falso e enganador» que Portugal praticasse a «discriminação racial nas suas províncias ultramarinas», como o podiam comprovar os estudos do sociólogo brasileiro Gilberto Freyre. Por outro lado, a rebelião em Angola tinha sido «posta em prática por mercenários estrangeiros», financiados por «potências que desejam transformar aquela província portuguesa num baluarte do comunismo internacional». Por fim, o Governo português convidava a UNESCO a «constatar» a situação nos seus territórios africanos, enviando missões de peritos encarregadas de estudar a «paz cultural, étnica, religiosa, social e política da nação portuguesa em todas as suas províncias ultramarinas». O «desenvolvimento educativo» que se verificava naqueles territórios demonstrava que «se Portugal fez a colonização, jamais praticou o colonialismo»<sup>29</sup>.

No final deste ano de 1962, foi de novo recusado o uso da palavra a um membro da delegação portuguesa à 12.<sup>a</sup> Conferência Geral, o observador do Ministério do Ultramar, Fraga de Azevedo. Segundo Paulo Carneiro, a Conferência Geral estava «nervosa e hostil» sendo, por isso, preferível que Portugal não usasse da palavra<sup>30</sup>. No relatório feito por Fraga de Azevedo foi dito que esta atitude apenas era possível porque Portugal não era membro de pleno direito da organização. Para se «evitarem ou neutralizarem» estas situações tornava-se necessário «rever» a posição «delicada» e «desairosa» de Portugal, pelo que o observador do Ministério do Ultramar pensava ser «urgente» a admissão de Portugal na UNESCO<sup>31</sup>.

Acrescente-se que, também na ONU, o final do ano de 1962 foi particularmente difícil para o Governo português. A chamada «Comissão dos Dezassete» tinha já aprovado, em Agosto e Setembro desse ano, duas moções bastante críticas para com a política colonial portuguesa. Uma moção relativa a Angola, por exemplo, condenava o «extermínio em massa da população de Angola» e a «guerra colonial conduzida por Portugal». Solicitava a todos os estados-membros que «negassem a Portugal qualquer auxílio que pudesse ser usado na supressão do povo angolano» e que suspendessem o «fornecimento de armas» ao Governo português. Por fim, a resolução pedia ao Conselho de Segurança que tomasse as «medidas adequadas», incluindo a aplicação de sanções a Portugal<sup>32</sup>. Esta mesma resolução, com poucas alterações, seria também aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Dezembro de 1962.

No ano seguinte, a presença de Portugal no seio das iniciativas da UNESCO continuou a ser duramente contestada. Em Julho de 1963, aquando da realização da 26.<sup>a</sup> Conferência Internacional de Instrução Pública, o director do Bureau Internacional da Educação (BIE), Jean Piaget, manifestou o seu desejo de que a mesma se mantivesse «no seu campo próprio, educativo e técnico», afastando-se das «causas de perturbações, como a política». Os delegados dos países africanos, porém, lamentaram «contrariar as recomendações» de Piaget e alegaram ser «impossível às delegações africanas sen-

tarem-se à mesma mesa que a delegação de Portugal». Por conseguinte, propuseram a inscrição na ordem do dia de uma moção determinando a exclusão de Portugal. Os países do chamado «bloco ocidental», como a França, o Reino Unido, a Espanha e os Estados Unidos, ainda procuraram defender a presença da representação portuguesa, afirmando que «a conferência não tinha o direito de excluir seja quem fosse». No entanto, após votação, a inscrição desta moção na ordem do dia foi aceite pela maioria dos delegados. A moção seria posteriormente votada e aprovada por maioria simples. Portugal tentou impugnar a votação mas uma grande maioria de delegados abandonou a sala, tendo os trabalhos sido interrompidos devido a esse facto. O presidente da conferência considerou «executória» a decisão tomada e, assim sendo, a delegação portuguesa não foi autorizada a permanecer na reunião. No relato feito dos acontecimentos, o Ministério dos Negócios Estrangeiros considerava que se consumava «a expulsão ilegal de Portugal» da UNESCO, sendo que a «hostilidade» contra o nosso país era «tão violenta e ruidosa» que os países ocidentais não «deram conta dos perigos e inconvenientes de tais situações»<sup>33</sup>.

Uma vez mais, os desenvolvimentos no seio da UNESCO iam a par do que se passava na Organização das Nações Unidas. Neste mês de Julho de 1963, o Conselho de Segurança da ONU voltou a aprovar uma importante resolução sobre a política colonial portuguesa. Tratou-se, neste caso, de uma iniciativa conjunta de trinta e dois países africanos que, após a criação da Organização de Unidade Africana (OUA), solicitaram uma reunião do Conselho de Segurança para discutir a situação nas colónias portuguesas e também o problema do *apartheid* na África do Sul<sup>34</sup>. Este órgão aprovaria, a 31 de Julho de 1963, uma moção que rejeitava a definição portuguesa de «províncias ultramarinas» e que considerava que a situação nesses territórios «perturbava seriamente a paz e a segurança em África». Apelava, por conseguinte, a Portugal para reconhecer imediatamente «o direito à autodeterminação e independência» das suas colónias» e solicitava a todos os estados-membros das Nações Unidas que não facilitassem a «repressão ou a acção militar portuguesa naqueles territórios»<sup>35</sup>.

## **A ADESÃO DE PORTUGAL**

Mesmo assim, só em Novembro de 1964 o Governo português decidiu solicitar a adesão plena de Portugal à UNESCO. A 23 desse mês, poucos dias depois do encerramento da 13.<sup>a</sup> Conferência Geral da UNESCO, foram enviadas instruções à embaixada portuguesa em Londres para que se iniciassem diligências imediatas para a adesão de Portugal à UNESCO. Segundo o ofício, estava a ser «atentamente considerada a conveniência de Portugal vir a aderir à UNESCO». A adesão devia fazer-se «rápida e inesperadamente de modo a que não se tornem viáveis eventuais tentativas de quaisquer estados membros daquele organismo internacional visando impedir artificialmente» a adesão de Portugal<sup>36</sup>. Esta veio a consumir-se alguns meses depois, a 11 de Março de 1965. O Decreto-Lei n.º 46 221, deste mesmo dia, aprovou, para efeitos de adesão, a Convenção que

constituiu a UNESCO. De acordo com informações enviadas pela representação de Portugal na UNESCO para Lisboa, no início de Abril de 1965, a adesão de Portugal na UNESCO teve «o melhor acolhimento» apesar de ter caído como uma verdadeira «bomba» no seio dos países que se opunham à entrada do nosso país. Estes questionavam-se sobre o «porquê» de «tão discreta e súbita entrada» de Portugal na organização e concluíam que tudo não passava de um «golpe baixo» destinado a defender a política colonial portuguesa<sup>37</sup>.

Contudo, agora que Portugal era membro de pleno direito da UNESCO as tensões em torno da questão colonial portuguesa, ao contrário do que o Governo português poderia ter pensado, redobram de intensidade. Em Junho de 1965, o Conselho Executivo debruçou-se sobre uma resolução relativa ao «Exame das consequências da entrada de Portugal na UNESCO», tendo decidido retirar um convite anteriormente feito a Portugal

para participar na 28.<sup>a</sup> Conferência Internacional de Instrução Pública e, ao mesmo tempo, inquirir se o Governo português «consentia» na realização de um estudo sobre a situação da educação nas colónias portuguesas, a levar a cabo por membros

AGORA QUE PORTUGAL ERA MEMBRO DE PLENO DIREITO DA UNESCO, AS TENSÕES EM TORNO DA QUESTÃO COLONIAL PORTUGUESA REDOBRARAM DE INTENSIDADE.

do Secretariado da UNESCO<sup>38</sup>. Na resposta portuguesa, enviada ao director-geral da UNESCO a 30 de Junho de 1965, o ministro dos Negócios Estrangeiros, Franco Nogueira, não só se recusou a aceitar a retirada do convite e a realização do estudo, como informou que o Governo português considerava a atitude do Conselho Executivo «manifestamente ilegal e discriminatória» à luz do direito internacional e da Constituição da UNESCO. Desta forma, em face da Carta da ONU e da Constituição da UNESCO, o Governo português solicitava que o Conselho Executivo tomasse «as medidas necessárias para submeter ao Tribunal Internacional de Justiça», as seguintes questões: em primeiro lugar, a resolução que «suspendia um membro da UNESCO de participar em conferências onde foram convidados todos os estados membros, era compatível com a Constituição da organização?»; em segundo lugar, o Conselho Executivo da UNESCO era «o órgão competente para decidir sobre esta suspensão?»<sup>39</sup> O Governo português pretendia que as suas reclamações fossem analisadas em reunião do Conselho Executivo e não na Conferência Geral, uma vez que os países afro-asiáticos dispunham de uma «forte maioria» neste último órgão. De facto, o assunto foi analisado numa reunião do Conselho Executivo, a 14 e 15 de Outubro de 1965, mas ficou decidido que a questão seria posteriormente remetida para a Conferência Geral da UNESCO<sup>40</sup>. Esta, na sua sessão de 1966, decidiu negar o pedido para que fosse enviado ao Tribunal Internacional da Haia o conjunto de questões legais colocadas por Portugal. Para o governo de Salazar, por detrás deste acto estava a «esmagadora maioria dos países comunistas e afro-asiáticos» na assembleia que, «através de expedientes processuais e infrene especulação», conseguiram bloquear a situação<sup>41</sup>.

## CONCLUSÃO

Em suma, nas duas décadas que decorrem desde a fundação da UNESCO, em 1946, até à adesão de Portugal em 1965, a relação entre o Estado português e este organismo caracterizou-se, sob o ponto de vista de Portugal, por uma constante avaliação e reavaliação das vantagens e das desvantagens inerentes à nossa participação naquele organismo. Num primeiro momento, pouco depois da criação da UNESCO, o Governo português considerou a possibilidade de uma eventual adesão à organização, provavelmente como um mecanismo compensatório do desaire representado pelo veto à participação portuguesa na ONU. Rapidamente, porém, como também foi visto, o Governo português decidiu não avançar com a sua candidatura, acabando por insistir, ao invés, numa estratégia de desvalorização da importância das instituições associadas à ONU.

Os anos 50 ficaram marcados, sob o ponto de vista do posicionamento de Portugal no sistema internacional, por duas questões fundamentais que acabaram por se intercruciar no plano da política externa portuguesa: por um lado, a nossa adesão à ONU, em 1955; por outro, o significativo desenvolvimento do processo de descolonização, com a gradual dissolução dos principais impérios coloniais europeus. Ora, ao contrário do que se possa pensar, a adesão de Portugal à ONU não significou, de imediato, a nossa participação na UNESCO. Portugal receava, justamente, a crescente intervenção da UNESCO nas questões africanas e a possibilidade de vir a ser duramente criticado e atacado naquele fórum internacional. A estratégia passou então pela manutenção de uma certa ambiguidade – recorrendo, uma vez mais, às palavras de Oliveira Salazar, «a questão devia continuar aberta e suspensa»<sup>42</sup>. Esta estratégia permitiu ao Governo português não entrar na UNESCO mas, em simultâneo, não fechar totalmente a porta para uma eventual participação de Portugal, quando a já referida permanente avaliação e reavaliação das vantagens e das desvantagens acabasse por aconselhar a participação portuguesa.

Foi isso que sucedeu já na década de 1960 numa conjuntura, como vimos, fortemente marcada pela eclosão das guerras coloniais. Num primeiro momento, em Novembro de 1961, o Governo português decidiu nomear um representante seu junto da UNESCO, com estatuto de observador; depois, em Novembro de 1964, Portugal decidiu finalmente solicitar a adesão à UNESCO, numa tentativa de minorar as críticas de que vinha sendo alvo no seio daquela organização através da sua participação como membro de pleno direito nas reuniões e conferências gerais da UNESCO. O problema maior para o Governo português foi o facto de a sua participação neste organismo ter tido justamente o resultado inverso: as críticas e acusações contra o colonialismo português redobram de intensidade nos debates da UNESCO e Portugal acabou, na prática, por ser totalmente marginalizado enquanto membro daquela organização. Esta tendência culminou com a aprovação da chamada «Resolução n.º 11», de 1966, que autorizava o director-geral da UNESCO a «não fornecer nenhuma ajuda ao governo de Portugal e da República sul-africana nem ao regime ilegal da Rodésia do Sul nos domínios da educação, da ciência e da cultura, nomeadamente não os convidando a participar nas conferências e noutras acti-

vidades pertinentes da UNESCO, uma vez que essa participação pode ser considerada como um benefício técnico»<sup>43</sup>.

Nesta última década, a relação entre Portugal e a UNESCO acabou por reflectir e espelhar as características essenciais da política externa portuguesa durante o período das guerras coloniais. Nesta história que acabámos de acompanhar podemos encontrar as dificuldades de relacionamento de Portugal com os organismos multilaterais internacionais e os problemas suscitados internacionalmente pela política colonial portuguesa e, sobretudo, pela eclosão das guerras coloniais. Podemos também constatar a hesitação, muito típica do regime do Estado Novo, entre a pertença a esses mesmos organismos internacionais – onde as críticas certamente se fariam ouvir – e a ausência que não só impedia a exposição pública da versão portuguesa dos factos, como seria interpretada, em termos internos e externos, como sinónimo de um isolamento internacional que, apesar do «orgulhosamente sós», o regime procurava a todo o custo evitar. Tudo isto se encontra presente na história do relacionamento difícil, complexo e, por vezes, ambíguo entre Portugal e a UNESCO, no período compreendido entre 1946 e 1965. *RI*

## NOTAS

- 1 Comunicação apresentada ao Colóquio «Portugal e a UNESCO – Encontros e Desencontros», Lisboa, Novembro de 2005.
- 2 Decreto-Lei n.º 46 221 de 11 de Março de 1965, Arquivo Histórico-Diplomático [doravante AHD], CLT, M. 409A.
- 3 Sobre a política portuguesa nos anos finais da II Guerra Mundial ver TELO, António – *Portugal na Segunda Guerra (1941-1945)*, vol. II, Lisboa: Vega, 1991; ROSAS, Fernando – *História de Portugal*, vol. VII. *O Estado Novo (1926-1974)*. Lisboa: Círculo de Leitores, 1994; RODRIGUES, Luís Nuno – *No Coração do Atlântico: os Estados Unidos e os Açores (1939-1948)*. Lisboa: Prefácio, 2005.
- 4 GASPAR, Carlos – «Organização das Nações Unidas (ONU)». In BARRETO, António e MÓNICA, Maria Filomena (coord.) – *Dicionário de História de Portugal*, Suplemento, vol. VIII. Lisboa: Livraria Figueirinhas, 2000, p. 673.
- 5 ROLLO, Fernanda – *Portugal e o Plano Marshall. Da Rejeição à Solicitação da Ajuda Financeira Norte-Americana (1947-1952)*. Lisboa: Editorial Estampa, 1994, pp. 124-125.
- 6 Carta de Júlio Dantas a Oliveira Salazar de 22 de Novembro de 1946, AHD, RNP, 2.º P, A-3, M. 679.
- 7 Despacho do Presidente do Conselho de 28 de Janeiro de 1947, AHD, RNP, 2.º P, A-3, M. 679.
- 8 Cit. por ROLLO, Fernanda – *Portugal e o Plano Marshall*. pp. 124-125.
- 9 «Communication from the Secretary of Defense to the Prime Minister of Portugal». In *The Department of State Bulletin*, vol. XVIII, n.º 469, 27 de Junho de 1948, AHD, PEA, maço 460.
- 10 Relato de conversa no Ministério dos Negócios Estrangeiros, AHD, RNP, 2.º P, A-3, M. 679.
- 11 Conversa entre Monsenhor Umberto Mozzoni e Vasco da Cunha, de 8 de Outubro de 1952, AHD RNP, 2.º P, A-3, M. 679.
- 12 *Vinte Anos de Defesa do Estado Português da Índia (1947-1967)*, vol. II. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1967, pp. 35-36.
- 13 MAGALHÃES, José Calvet de – *Portugal e as Nações Unidas. A Questão Colonial (1955-1974)*. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 1996, pp. 13-14.
- 14 NOGUEIRA, Franco – *Salazar*, vol. IV, *O Ataque (1945-1958)*. Coimbra: Atlântida Editora, 1980, p. 423.
- 15 Conversa entre Luther Evans e Vasco da Cunha de 8 de Outubro de 1952, AHD, RNP, 2.º P, A-3, M. 678.
- 16 Tudo isto em MAGALHÃES, José Calvet de – *Portugal e as Nações Unidas. A Questão Colonial (1955-1974)*, pp. 15-16.
- 17 Citações de SILVA, A. E. Duarte – «O litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)», p. 13.
- 18 Arquivo Oliveira Salazar [doravante AOS], CO/NE – 21, Pasta 35 e também *Diário de Notícias*, 20 de Maio de 1961, p. 4.
- 19 Citações de SILVA, A. E. Duarte – «O litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)», p. 13.
- 20 *Diário de Notícias*, 15 de Novembro de 1961, p. 4.
- 21 *Diário de Notícias*, 14 de Novembro de 1961, pp. 1 e 5, e 15 de Novembro de 1961, p. 4.
- 22 Decreto-Lei n.º 44 017, AHD, RNP, 2.º P, A-3, M. 683A.
- 23 Ofício n.º 10 do Observador de Portugal junto da UNESCO de 30 de Janeiro de 1962, AOS/CO/NE-26, PT 09.
- 24 *Diário de Notícias* de 20 de Fevereiro de 1962, AHD, RNP, 2.º P, A-3, M. 683A.
- 25 Ofício n.º 53 do Observador de Portugal junto da UNESCO de 11 de Maio de 1962, AOS/CO/NE-26 PT 14.
- 26 Ofício n.º 72 do Observador de Portugal junto da UNESCO de 27 de Maio de 1962, AHD, RNP, 2.º P, A-3, M. 677.
- 27 Ofício n.º 342 do Observador de Portugal junto da UNESCO de 6 de Novembro de 1962, AOS/CO/NE-26A PT 67.
- 28 Ofício n.º 351 do Observador de Portugal junto da UNESCO de 15 de Novembro de 1962, AOS/CO/NE-26B PT 2.
- 29 Ofício n.º 35 do Observador de Portugal junto da UNESCO de 19 de Novembro de 1962, AOS/CO/NE-26B PT 3.
- 30 Ofício n.º 362 do Observador de Portugal junto da UNESCO de 26 de Novembro de 1962, AOS/CO/NE-26B PT 5.
- 31 Relatório do Observador do Ministério do Ultramar à 12.ª Conferência Geral da UNESCO, 25 de Janeiro de 1963, AHD, RNP, 2.º P, A-3, M. 683.
- 32 *United States Participation in the United Nations. Report by the President to the Congress for the Year 1962*. Washington D.C.: United States Government Printing Office, 1963, p. 50.
- 33 Apontamento do MNE de 25 de Fevereiro de 1964, AHD, RNP, 2.º P, A-3, M. 685.
- 34 MAGALHÃES, José Calvet de – *Portugal e as Nações Unidas. A Questão Colonial (1955-1974)*, p. 23.
- 35 SILVA, A. E. Duarte – «O Litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)», p. 17.
- 36 Despacho 270 de 23 de Novembro de 1964, AHD, CLT, M. 411.
- 37 Apontamento do MNE de 1 de Abril de 1965, AHD, CLT, M. 411.
- 38 Carta do director-geral da UNESCO para o ministro dos Negócios Estrangeiros português de 14 de Junho de 1965, AHD, CLT, M. 411.
- 39 Carta do ministro dos Negócios Estrangeiros português para o director-geral da UNESCO de 30 de Junho de 1965, AHD, CLT, M. 411.
- 40 Telegrama expedido n.º 212 do MNE para a Embaixada de Portugal em Paris de 30 de Junho de 1966, AHD, CLT, M. 411.
- 41 Informação de serviço do MNE de 17 de Setembro de 1968, AHD, CLT, M. 164.
- 42 Conversa entre Luther Evans e Vasco da Cunha de 8 de Outubro de 1952, AHD, RNP, 2.º P, A-3, M. 678.
- 43 Documento da UNESCO 84 EX/35 de 12 de Maio de 1970, AHD, CLT, M. 166.