

ECOS E REFLEXOS DO INTERNACIONALISMO E DA IDEIA WILSONIANA DE AUTODETERMINAÇÃO NA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA

Nuno Canas Mendes

INTRODUÇÃO

A ideia de autodeterminação lançada por Woodrow Wilson (o quinto dos seus «14 Pontos»)¹ veio acrescentar uma nova dimensão ao tema da continuidade do império colonial português lançada pelo *scramble for Africa* de finais de Oitocentos. Se, por um lado, a Conferência de Paz de Versalhes confirmou a manutenção do *statu quo* colonial, por outro, a criação da Sociedade das Nações (SdN) e dos seus mecanismos normativos e de supervisão, bem como do sistema de mandatos, lançaram novos temas e alguns motivos de inquietação para a classe política portuguesa. Como notou Tiago Moreira de Sá, a nova organização introduziu uma mudança sensível resultante da «substituição do sistema de equilíbrio de poder, pelo de segurança coletiva», que dava destaque à «ação coletiva de todos os Estados que, supostamente, reconheciam a existência de um interesse comum na manutenção da estabilidade e da paz internacional»². Ora, se é verdade que em Versalhes se confirmou a persistência das possessões africanas, a visão internacionalista de Wilson introduziu novos desafios e encargos para Portugal, quer pela necessidade de participar de forma ativa nas novas instituições internacionais então criadas, quer pela necessidade de dar resposta aos novos dispositivos de supervisão e vigilância por elas lançados, em que, não raras vezes, a imagem externa de Portugal não era exatamente favorável. O que se procurará explorar neste artigo é o entendimento de autodeterminação para Wilson, a maneira como foi

RESUMO

O presente texto pretende relacionar e articular o conceito wilsoniano de autodeterminação, a forma como foi acolhido na Conferência de Paz de Versalhes e desembocou no sistema de mandatos, com as posições e debates da delegação portuguesa à mesma conferência e o seu impacto na política externa portuguesa. Embora em Versalhes se tenha confirmado a persistência das possessões africanas, a visão internacionalista de Wilson introduziu novos desafios e encargos para Portugal, quer pela necessidade de participar de forma ativa nas novas instituições internacionais então criadas, quer pela necessidade de dar resposta aos novos dispositivos de supervisão e vigilância por elas lançados.

Palavras-chave: Sociedade das Nações, Portugal, autodeterminação, política externa portuguesa.

ABSTRACT

ECHOES AND REFLEXES
OF INTERNATIONALISM
AND THE WILSONIAN IDEA
OF SELF-DETERMINATION
IN THE PORTUGUESE
FOREIGN POLICY



This article intends to relate and articulate the Wilsonian concept of self-determination, the way it was received at the Versailles Peace Conference and how this resulted in the mandate systems with the main positions of the Portuguese delegation as well as its impact in Portuguese foreign policy. Though in Versailles the continuity of the Portuguese empire was assured, Wilson's internationalist vision gave birth to new challenges and obligations to Portugal, not only because it was of paramount importance to participate in the new international institutions – the League of Nations and International Labour Organization – but also because of the need to react to the new supervision tools these new organizations implemented.

Keywords: League of Nations, Portugal, self-determination, Portuguese foreign policy.

interpretado e consubstanciado internacionalmente e os efeitos que teve nos debates da delegação portuguesa ocorridos em Versalhes, assim como o seu impacto na política externa portuguesa na sua orientação para a questão colonial³. Alguns dos temas e argumentos aqui expostos dão seguimento a um artigo que publiquei no *Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa*, em 2011, e a um segundo, revisto e bastante transformado, dado à estampa no *Portuguese Journal of Social Science*, em 2017. Num caso e noutro é apresentada uma revisão de literatura, que se omite no presente texto⁴.

O ENTENDIMENTO DE AUTODETERMINAÇÃO PARA WOODROW WILSON

O debate sobre o internacionalismo, os despojos das potências derrotadas e a ideia de supervisão revolucionariamente introduzida pela criação da SdN trouxeram à superfície a necessidade de regular as relações entre os impérios quer pela produção normativa, quer pela diplomacia multilateral que se foi aprofundando no quadro desta organização e da sua subsidiária Organização Internacional do Trabalho (OIT). Estes novos dispositivos têm de ser relacionados com a ideia de autodeterminação que parcialmente os sustenta, de que Woodrow Wilson se instituiu arauto. Com efeito, Wilson definiu autodeterminação como um consentimento dos governados, num encontro entre soberania popular e a autodeterminação nacional, partindo do princípio de que as nações antecedem e originam os estados. A declaração de independência dos Estados Unidos fazia depender do consentimento dos governados a pedra de toque para a legitimidade dos governos, o que negava a colonização de «conquista». É nesta tradição que a fórmula de Wilson deve ser entendida quando se refere aos «interesses das populações em jogo», as quais deverão ter «o mesmo peso que as reivindicações equitativas do governo».

Numa Europa Central e Oriental e nuns Balcãs onde se geriam os fragmentos dos impérios alemão e austro-húngaro e ainda num Médio Oriente em que o Império Otomano se pulverizara, a autodeterminação funcionaria como guia para a reorganização dos estados indo ao encontro do princípio das nacionalidades, constituindo-se, ao mesmo tempo, como uma alternativa democrática à ideologia soviética e à teorização leninista de construção de uma sociedade socialista. O apelo aos «povos» mais do que aos governos suplantou rapidamente a postura de Wilson para se tornar o mote da ação política dos oprimidos e explorados por poderes alienígenas, uma espécie de nova voz para os povos mudos do mundo⁵.

Com efeito, a obra de Erez Manela⁶ veio salientar sobretudo a apropriação que foi feita do pensamento wilsoniano pelos líderes nacionalistas anticoloniais do Egito, da Tunísia, da Síria, da Índia, da China ou da Coreia, que a ele naturalmente se fixaram. A autodeterminação tornar-se-ia assim num roteiro do anticolonialismo, ainda que o Pacto da Sociedade das Nações a condicionasse ao exercício, atribuído aos vencedores, de mandato para administração de territórios sem capacidade para autogoverno (art.º 22)⁷. As potências mandatárias passavam a ter a «obrigação de promover o desenvolvimento e a educação das populações, tendo em vista o acesso a uma progressiva autonomia»⁸. Mas, de facto, não havia no pensamento de Wilson plasmado no pacto uma definição de quais seriam os «povos», nem de como se definiria a nação e o respetivo território e fronteiras ou sequer quais seriam os fundamentos para a cidadania. E, como se sabe, a aplicação do princípio da autodeterminação na Europa trouxe, de imediato, um sem-número de problemas que têm de ser entendidos no quadro do antissovietismo e do receio da ressurgência alemã. Claramente, na visão seletiva de Wilson a «questão colonial» não podia ser considerada de igual modo, nem era esse o entendimento das lideranças presentes em Versalhes. O Presidente francês, Poincaré, foi o rosto da objeção ao plano wilsoniano, temendo pela continuidade do império francês em África e na Ásia. Um representante dos Dominions, o primeiro-ministro australiano Billy Hughes, veio anunciar que não desejava que a presença alemã no Pacífico viesse a ser substituída pela do Japão ou pela de outro qualquer país não britânico. A proposta do general Smuts de criação dos mandatos apresentada no livro *The League of Nations: A Practical Suggestion* (1919) surgiu, assim, como o compromisso possível entre Wilson e as reservas dos estados presentes na Conferência de Paz⁹. A 27 de janeiro de 1919, o Presidente americano aplacava as inquietações numa alocução feita no Conselho dos Dez (composto pelos chefes de governo e ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália e Japão), em que se referia à utilidade de preservar os povos «atrasados» de abusos semelhantes àqueles que tinham ocorrido às mãos dos alemães, para lhes assegurar o desenvolvimento necessário a que, uma vez chegado o momento, pudessem exprimir uma opinião sobre a sua sorte, provavelmente desejando uma união com a «potência administrante»¹⁰. De certo modo, e em circunstâncias bastante alteradas, o espírito liberal da Conferência de Berlim de 1884-1885 coroadado pela noção de «missão civilizadora», ganhava agora forma com esta nova camada que era a responsabilidade traduzida em supervisão e vigilância acometidas a uma organização e conseqüentemente multilateralizada. Assim, ao que antes se considerava, na competição entre estados, num plano meramente bilateral passava a ter esta dimensão institucional. Neste mesmo contexto é de referir que havia surgido na Grã-Bretanha um movimento humanitário com propostas claramente utópicas, onde se destacara E. D. Morel ao defender a ideia de «international trusteeship», que, nos seus pressupostos básicos, abalava as bases do modelo imperial pela defesa da autodeterminação, o controlo supranacional transitório, o comércio livre

e o bem-estar das populações nativas, culminando numa África internacionalizada e neutralizada¹¹.

Nesta genealogia, o marco essencial para a definição do conceito hodierno de autodeterminação é o Pacto do Atlântico de 1941 – inequivocamente explicitando o direito dos

SE, POR UM LADO, EM VERSALHES, PORTUGAL CONSEGUIU OBTER A GARANTIA DA INTEGRIDADE DO IMPÉRIO INCLUINDO A RECUPERAÇÃO DE QUIONGA PARA MOÇAMBIQUE, POR OUTRO, FOI ADQUIRINDO A NOÇÃO DE QUE SE AVIZINHAVAM OUTROS PROBLEMAS, ALGUNS DELES COM INCIDÊNCIAS MUITO CONCRETAS EM ALGUMAS DAS COLÓNIAS.

povos a disporem de si mesmos, a escolherem a sua forma de governo e a exercerem soberania¹² –, seguido de uma fixação e clarificação de princípios em 1960, pelas Nações Unidas¹³.

A Comissão Permanente de Mandatos, nascida a partir da proposta de Smuts, tinha a seu cargo a «administração» dos territórios outrora dominados pelos impérios alemão e otomano, a qual foi confiada à França,

à Grã-Bretanha, à Bélgica e à União Sul-Africana. Como diz Pedersen, «o envolvimento da SdN abriu espaço para a discussão, a contestação e o desafio internacional a essa ordem imperial»¹⁴. As petições começaram a ser usadas como forma de expressão pelo descontentamento perante essa ordem, a sensibilizar a opinião pública para as razões de queixa das populações e a criar embaraços às potências imperiais. Obviamente, a referida comissão deveria estar atenta e vigilante em relação aos abusos e violências perpetrados pelas potências mandatárias que beneficiavam de uma capacidade direta de intervenção que substantivamente não era diversa das que exerciam o domínio colonial.

A POSIÇÃO PORTUGUESA FACE À «QUESTÃO COLONIAL» E AO SISTEMA DE MANDATOS EM VERSALHES

Se, por um lado, em Versalhes, Portugal conseguiu obter a garantia da integridade do império incluindo a recuperação de Quionga para Moçambique, por outro, foi adquirindo a noção de que se avizinhavam outros problemas, alguns deles com incidências muito concretas em algumas das colónias. Foram vários os temas tratados pela delegação portuguesa: para além da questão de Quionga e dos projetos sul-africanos em Moçambique, tratar da delimitação de fronteiras com o Congo Belga, do aproveitamento de Ruacaná e do acesso do Congo Belga ao mar, bem como as pretensões relativamente a Cabinda. Outros assuntos melindrosos que deram o tom sobre o peso de Portugal («a maior das pequenas potências», como referiu Afonso Costa) neste contexto foram a aspiração de integrar o Conselho Executivo da SdN e a questão das reparações de guerra, que não se esmiúçam aqui.

O espírito da tutela internacional plasmado na aplicação dos mandatos e no bem-estar e desenvolvimento dos povos, como «missão sagrada da civilização» fundada em «garantias», expôs fragilidades sobre o modelo de governo das colónias, sobre as pretensões de outras potências – designadamente a União Sul-Africana – e ainda sobre tópicos polémicos como escravatura e consumos de álcool e ópio, como se veria nas duas décadas subsequentes.

Os relatórios enviados para a SdN que se encontram no Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, atestam-no: «Tráfico de bebidas espirituosas», «Tráfico de mulheres e crianças», «Escravidura» e «Ópio e o seu tráfico ilícito em Macau». É verdade que alguns dos inquéritos e averiguações foram contornados, mas mesmo assim é de salientar que as autoridades portuguesas procuraram demonstrar o seu respeito pelos compromissos assumidos internacionalmente, ainda que tal não possa ser entendido como uma mudança realmente operada relativamente a estes problemas.

Como assinalou Francisca Saraiva:

«a agenda política portuguesa será largamente dominada pelo temor de uma “internacionalização” da questão colonial africana a partir do sistema de mandatos. Valeu-nos a pressão das grandes potências com interesses coloniais que se bateram para que os mandatos se confinassem às antigas possessões alemãs e otomanas»¹⁵.

A este propósito, observava, jocosamente, o já referido chefe do Governo australiano, Hughes, que este tinha sido o «compromisso» com Wilson: «Deem-lhe a Sociedade das Nações e ele dar-nos-á tudo o resto. Que bom. Ele terá o seu emprego»¹⁶.

Há duas figuras que integram a delegação portuguesa a Versalhes e que terão um papel crucial na SdN, entre 1921 e 1940, como membros da Comissão Permanente de Mandatos: o general Alfredo Augusto Freire de Andrade e José Capelo Franco Frazão, conde de Penha Garcia. Um e outro têm amplos conhecimentos sobre a importância do problema colonial face às novas tendências que se delineiam, tendo o primeiro deles uma ampla experiência em Moçambique, de que chegou a ser governador-geral.

Penha Garcia, que esteve onze anos na referida comissão, de julho de 1929 até à data da sua morte, em abril de 1940¹⁷, na reunião da delegação portuguesa, em Paris, de 31 de janeiro de 1919, alude ao «princípio da internacionalização, que pode envolver perigo para as nossas colónias». Freire de Andrade, também ele membro da Comissão de Mandatos entre fevereiro de 1921 e julho de 1929, assim como do Bureau Internacional do Trabalho, na mesma sessão, vai mais longe:

«Além da opinião do Presidente sobre o tratamento das colónias alemãs, que agora parece prevalecer, estão-se publicando teorias da mesma origem em que se pressupõe que de futuro as colónias ficam todas submetidas a um regime especial económico e de administração indígena, sujeita à fiscalização da SdN. Parece que é assim que se pretende interpretar o artigo do programa de paz do Presidente Wilson, que diz “Um arranjo livre, franco e absolutamente imparcial de todas as reclamações coloniais, baseadas sobre a estrita observância do princípio que na fixação dos direitos de soberania os interesses das populações interessadas devem ter o mesmo peso que as justas reclamações dos governos cujo título está para ser determinado [...]”. Por outro lado, o general Smuts é de opinião que as diversas potências não devem, em relação às suas colónias, considerar-se

como não tendo senão a salvaguardar os seus interesses financeiros e a regulamentar a administração e o tráfico. Elas devem, como mandatárias da sociedade das nações fazer prosperar pelo livre desenvolvimento do comércio esses países atrasados, tendo em conta os interesses e necessidades das populações indígenas» (sublinhado nosso)¹⁸.

Em poucas palavras, Freire de Andrade fixava o essencial do pensamento liberal como fundamento da ideia de autodeterminação de Wilson.

Na sessão de 22 de abril, Álvaro de Castro e Freire de Andrade reuniram com os generais Botha e Smuts sobre o tema da absorção de Moçambique pela União Sul-Africana, registando a ata que mesmo entre a população da colónia «se cultivava o vírus da separação» e se registavam manifestações públicas de defesa da independência da colónia. Soube-se que, na proposta de criação dos mandatos, Smuts tentou criar uma oportunidade de fundamentar a supervisão internacional dos territórios portugueses, admitindo uma posterior intervenção sul-africana (que, como também se sabe, administrou a antiga colónia alemã denominada Sudoeste Africano) e a eventual anexação da muito cobiçada baía de Lourenço Marques.

A 10 de setembro de 1919, Portugal assinava a Convenção de St. Germain-em-Laye, específica para assuntos coloniais, para aplicação do estipulado no artigo 23.º do pacto, designadamente o «tratamento equitativo das populações indígenas» e a «superintendência» pela SdN do «comércio de armas».

A participação de Portugal na Comissão Permanente de Mandatos, que tinha 11 membros, revelou-se de extrema importância não só pela oportunidade de poder acompanhar a experiência desta nova figura¹⁹.

Os compromissos assumidos internacionalmente por Portugal no quadro da SdN não se traduziram na prática numa mudança interna do *statu quo*. Porém, registam-se

A DÉCADA DE 1920 FOI PRÓDIGA EM MANIFESTAÇÕES E DEBATES EM TORNO DAS AMEAÇAS QUE RECAÍAM SOBRE AS COLÓNIAS E SOBRE A CAPACIDADE DE RESPOSTA DOS GOVERNOS AOS PROBLEMAS.

alterações decorrentes da obrigação de reportar, mas também a adequação da legislação interna às novas normas internacionais, mesmo que só num sentido puramente semântico. Com o advento do Estado Novo, o multilateralismo abordado nos anos 1920 depressa seria posto de

parte pela recuperação e reforço da aliança luso-britânica, a aproximação à Espanha e o centralismo na governação colonial.

ECOS E REFLEXOS DO INTERNACIONALISMO WILSONIANO EM PORTUGAL

Sendo certo que, como se viu, o pensamento de Wilson, ainda que com um sentido universalista, tinha em mente situações peculiares bastante mais relacionadas com os despojos dos impérios derrotados do que com a continuidade dos impérios, a sua aplicação teve implicações diretas para Portugal.

A década de 1920 foi pródiga em manifestações e debates em torno das ameaças que recaíam sobre as colónias e sobre a capacidade de resposta dos governos aos problemas. A opinião pública estava muito desperta para o tema e muito atenta aos ecos do que se interpretava como campanhas antiportuguesas com origens diversas. Tal conduziu a uma mobilização com laivos nacionalistas, de que resultou a criação, a partir de 1924, entre outras, da Comissão Africana e da Comissão de Defesa das Colónias da Sociedade de Geografia de Lisboa, com o apoio de grupos de espectro amplo, como era o caso do Núcleo Republicano de Ação Colonial, fundado por Álvaro de Castro, a Cruzada Nun'Álvares (então maioritariamente constituída por monárquicos integralistas), as Ligas Operária e Académica, a Seara Nova, os jornais *Diário de Notícias* e *Século* e os periódicos *Boletim da Agência-Geral das Colónias* e *Gazeta das Colónias*. A questão colonial era transversal, ainda que analisada segundo prismas diferentes, nomeadamente no que diz respeito ao sistema político-administrativo a aplicar.

Em diversos setores e áreas, a ideia do Presidente dos Estados Unidos e o novo internacionalismo foi alvo de atenção e debate, como se verá de seguida, recorrendo a alguns exemplos. Nos anos 1920, o regionalismo tomava forma nos Açores, onde as grandes famílias de São Miguel aspiravam a uma «autonomia local completa», o que poderia pressupor o recurso ao princípio da autodeterminação²⁰. Próximo do fim da Grande Guerra, em 1918, Franklin D. Roosevelt, secretário de Estado adjunto da Marinha, havia visitado os Açores para inspecionar a força naval americana ali estacionada, tendo então emergido a ideia de independência, abordada em jornais portugueses dos Estados Unidos, segundo informação do embaixador de Portugal em Washington, José Francisco de Horta Machado da França, conde de Alte²¹.

Interessante também notar no panorama editorial português a atenção crescente que passa a ser dada às questões da política internacional e dos respetivos nexos com a política externa portuguesa, a par do que começava a delinear-se como uma nova área disciplinar – tão expressivamente denominada «Relações Internacionais» –, cujo ângulo de análise passou a ter uma importância acrescida na avaliação do ambiente externo e na fundamentação das decisões com ele conexas. Os primeiros trabalhos que atestavam esta nova tendência, associando a análise da conjuntura internacional com os assuntos «internos», foram exercícios fundadores de uma perspetiva internacionalista que foi alastrando a vários setores da política, da economia e da sociedade portuguesas do período pós-conflito. Tal é o caso do livro publicado pelo coronel João Lopes Carneiro de Moura²², autor de vários trabalhos sobre administração colonial e professor da Escola Colonial e da Escola Superior Colonial entre 1911 e 1928, intitulado *Depois da Guerra: Portugal e o Tratado de Paz*, e dado à estampa ainda em 1918²³. Num conjunto de interessantes textos de tom ensaístico, dissertava sobre as condições do armistício e professava o idealismo wilsoniano de criação de um exército internacional, «segundo as tendências cosmopolitas». Mas a segunda parte do livro é dedicada

ao que denomina «Política Internacional», recaindo a tónica nas questões de «política colonial» e na necessidade de a repensar e reformular em consonância com as atenções do mundo para as condições de vida das populações submetidas nos impérios agora sob novos instrumentos de vigilância. Neste sentido, e ainda que sem nenhum tipo de consciência do facto, há uma intenção de analisar o quadro das relações internacionais que decorre em paralelo com a génese da disciplina noutras partes do mundo e em particular no Reino Unido.

Anos mais tarde, em 1924, o mesmo coronel Carneiro de Moura retomaria o assunto num artigo publicado no jornal *A Batalha*, a que deu o nome de «A expansão do movimento internacional», e nele opina sobre a «influência da Liga das Nações no regime e direito colonial» nas

«relações internacionais, pela livre navegação dos rios e dos canais, pelo livre acesso dos portos, pela liberdade internacional de missões científicas e religiosas, em sequência das doutrinas já esboçadas nas conferências de Berlim e de Bruxelas. Aquela influência quanto ao regime de concessões será no sentido de aproveitamento das terras, em cooperação, facilitado aos colonos e aos indígenas; e quanto à mão-de-obra ela deixará de ser uma sobrevivência de escravidão e de servidão para ser a prática duma educação apropriada ao labor cooperativo e coordenado de colonos e indígenas»²⁴.

Em síntese, a continuação da ordem por meios mais «humanizados» com o tom liberal-idealista.

Entre 1919 e a fundação do Estado Novo a questão do modelo de governação das colónias foi recorrente, entre a ideia de maior autonomia e o centralismo, entre os poderes dos altos-comissários nomeados para Angola e Moçambique e a publicação de um documento que concentrava todas as decisões em Lisboa, o Ato Colonial, em 1930²⁵. Mas no imediato

ENTRE 1919 E A FUNDAÇÃO DO ESTADO NOVO A QUESTÃO DO MODELO DE GOVERNAÇÃO DAS COLÓNIAS FOI RECORRENTE, ENTRE A IDEIA DE MAIOR AUTONOMIA E O CENTRALISMO, ENTRE OS PODERES DOS ALTOS-COMISSÁRIOS NOMEADOS PARA ANGOLA E MOÇAMBIQUE E A PUBLICAÇÃO DE UM DOCUMENTO QUE CONCENTRAVA TODAS AS DECISÕES EM LISBOA, O ATO COLONIAL, EM 1930.

pós-guerra, quer pela posição da SdN quer a conselho do Foreign Office, impunha-se um novo modelo político-administrativo para as colónias. Foi neste afã de mudança, aliás, que se aprovaram leis de autonomia financeira em 1920, que permitiram a Norton de Matos construir novas vias de comunicação em Angola, com o apoio da Diamang e do Banco Nacional Ultramarino, ainda que o incentivo tenha durado pouco mais de três anos e, sintomaticamente, as associações comerciais

angolanas tenham clamado por *self-government* e invocado o exemplo do Brasil em 1822²⁶. Tiago Moreira de Sá chama a atenção para o facto de neste contexto a SdN ter surgido como uma forma de a Ditadura Militar ter dado relevo, como fonte da sua própria

legitimação, à constância da participação nas principais organizações internacionais bem como no recurso aos tribunais internacionais, o que aliás também surtia um efeito de consumo interno, no afã da sustentação e estabilidade que contrastavam com a desordem dos anos da Primeira República. Neste esforço, é de registar igualmente a inclusão na agenda diplomática do recurso a estas instituições para encontrar forma de resolver os crónicos problemas financeiros, tanto através das reparações de guerra como para obter aval financeiro da SdN em 1927 para um empréstimo externo, o qual, como se sabe, pelas condições impostas, acabou por abortar. Ideologicamente, existiam reservas ao *modus operandi* do internacionalismo liberal e Salazar era muito cético em relação ao que denominou, sarcasticamente, de «assembleirismo de Genebra».

PARA PORTUGAL, A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA CRIADO EM 1919 REPRESENTOU O EMBARAÇO ACRESCIDO DE HAVER UMA NOVA INSTITUIÇÃO VIGILANTE DAS SUAS ATIVIDADES, SUPERVISIONANDO FRAGILIDADES – DOS MODELOS DE GOVERNO ÀS PRÁTICAS ILEGAIS, COMO A ESCRAVATURA E O TRÁFICO DE ÓPIO.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Em 1919, em Versalhes, a autodeterminação pensada por Wilson veio a desembocar numa noção de responsabilidade exercida em nome da «missão sagrada de civilização» e justificada no artigo 22.º do Pacto da Sociedade das Nações, pelo facto de os povos «serem ainda incapazes de se governar» pelo que, «para o seu pleno desenvolvimento, algumas potências, pela sua experiência e posição geográfica, deveriam exercer tutela como mandatárias em nome da Sociedade das Nações». Esta redação claramente mitigou o nascente conceito, conformando-o à continuidade de situações coloniais sob um formato diferenciado. Ainda não tinha chegado o momento de uma transferência plena de soberania, mas de um exercício de poder por interpostos estados, detentores de uma procuração da também designada *herdeira dos impérios*, a SdN. Há, pois, uma ideia de autodeterminação tibia e que, não estando exclusivamente orientada para a questão colonial, vem a desembocar nela e a sofrer uma evolução que ultrapassou a ideia inicial de Wilson, que, como se viu, precisava de ser burilada.

Para Portugal, a institucionalização do sistema criado em 1919 representou o embaraço acrescido de haver uma nova instituição vigilante das suas atividades, supervisionando fragilidades – dos modelos de governo às práticas ilegais, como a escravatura e o tráfico de ópio – e insistindo num argumento recorrente desde o século XIX: a incapacidade de Portugal de exercer eficazmente o seu papel como potência colonial. Mas esta institucionalização, independentemente das vitórias e dos reveses das delegações a Versalhes, animou o debate interno sobre política externa e, ainda que mais timidamente, sobre o próprio conceito de autodeterminação. A participação portuguesa nos trabalhos da SdN teve grande e previsível concentração de esforços na Comissão Permanente de Mandatos, aquela que mais diretamente se ligava à autodeterminação, pela presença

ininterrupta, entre 1921 e 1940, de duas figuras que tinham profundos conhecimentos das questões coloniais: Freire de Andrade e Penha Garcia.

O advento do internacionalismo impunha-se pela ideia de tutela multilateral e também pelo interesse crescente, jornalístico e académico, que se passou a dar às relações internacionais. Ainda que muito aquém do que cerca de duas décadas mais tarde se viria a fixar como princípio da autodeterminação, o contributo institucionalista do wilsonianismo (a SdN e o sistema de mandatos) teve uma influência a que Portugal não poderia passar incólume, ainda que dele não tenham resultado mudanças de fundo quanto ao exercício da soberania nas colónias ou em reformas substantivas quanto ao modo como se lidava com as populações locais.

Se é verdade que algumas discussões ocorridas no seio da SdN e da OIT – inspiradas no impulso fundador ideológico do Presidente americano – se repercutiram nas reações de política externa dos governos de Portugal à nova conjuntura, pela participação ativa nos trabalhos destas instituições e pelas respostas dadas a questões específicas, como o trabalho forçado, o consumo de álcool e tráfico de estupefacientes, ainda não era o tempo de a autodeterminação, no seu sentido hodierno, vingar. O «assembleirismo de Genebra» não foi capaz de erradicar a lógica imperial que em Versalhes levou Wilson a transigir, o que, como se referiu, não impediu que o anticolonialismo não fosse arrepiando caminho. **RI**

Data de receção: 27 de junho de 2019 | Data de aprovação: 1 de agosto de 2019

Nuno Canas Mendes Professor associado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCS – ULisboa) e presidente do Instituto do Oriente. Os seus interesses de investigação são os estudos asiáticos

(e o Sudeste Asiático em particular), a história das relações internacionais, a diplomacia e a política externa.

> ISCS – ULisboa | Rua Almerindo Lessa, 1300-663 Lisboa | ncm@iscsp.ulisboa.pt

BIBLIOGRAFIA

BARATA, Maria João Ribeiro Curado – *Identidade, Autodeterminação e Relações Internacionais: O Caso do Saara Ocidental*. Universidade de Coimbra, 2012. Tese de doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos.

CARVALHO, Soraia Milene Marques – *A Sociedade das Nações: Europa, Portugal e Agricultura*. Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 2018. Tese de mestrado em História Moderna e Contemporânea.

CASSESE, Antonio – *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1995.

CRUZ, Duarte Ivo – *Estratégia Portuguesa na Conferência de Paz 1918-1919: As Actas da Delegação Portuguesa*. Lisboa: Fundação Luso-Americana, 2009.

FARMER, Gene – «Dictator on the defensive. An exclusive talk with Portugal's enigmatic Salazar». In *Life Magazine*. 4 de maio de 1962, p. 99.

GRIMAL, Henri – *La décolonisation, de 1919 à nos jours*. Paris: Editions Complexe, 1985.

HALL, H. Duncan – *Mandates, Dependencies and Trusteeship*. Londres: Stevens and Sons Limited for the Carnegie Endowment for International Peace, 1948.

JERÓNIMO, Miguel Bandeira – *Livros Brancos, Almas Negras: A «Missão Civilizadora» do Colonialismo Português, c. 1870-1930*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009.

JERÓNIMO, Miguel Bandeira – *O Império Colonial em Questão (Séculos XIX-XX)*. Lisboa: Edições 70, 2012.

JERÓNIMO, Miguel Bandeira; MONTEIRO, José Pedro, orgs. – *Os Passados do Presente: Internacionalismo, Imperialismo e a Construção do Mundo Contemporâneo*. Lisboa: Almedina, 2015. Publicado também pela Palgrave MacMillan, em 2018.

MACMILLAN, Margaret – *Peacemakers: Six Months that Changed the World*. Londres: John Murray, 2001.

MCNAMARA, Robert – «Os impérios europeus ultramarinos durante a Primeira República portuguesa». In MENESES, Filipe Ribeiro; OLIVEIRA, Pedro Aires, org. – *A 1.ª República Portuguesa: Diplomacia, Guerra e Império*. Lisboa: Tinta da China, 2011, p. 285.

MANELA, Erez – *The Wilsonian Moment. Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism*. Nova York: Oxford University Press, 2007.

MENDES, Nuno Canas – «O Tratado de Versalhes, a SDN e a política ultramarina portuguesa [1910-1926]». In *Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa*. Série 129, N.º 1-12, janeiro-dezembro de 2011, pp. 127-141.

MENDES, Nuno Canas – «The Treaty of Versailles, the League of Nations and Portuguese overseas policy [1910-26]». In *Portuguese Journal of Social Science*. Vol. 16, N.º 2, 2017.

MENESES, Filipe Ribeiro de – *Afonso Costa*. Lisboa: Texto Editora, 2010.

MENESES, Filipe Ribeiro; OLIVEIRA, Pedro Aires, org. – *A 1.ª República Portuguesa: Diplomacia, Guerra e Império*. Lisboa: Tinta da China, 2011.

MOURA, João Lopes Carneiro de – *Depois da Guerra: Portugal e o Tratado de Paz*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1918. [Consultado em: 29 de julho de 2019]. Disponível em: <https://archive.org/details/depoisdaguerra00carn/page/n12>.

MOURA, João Lopes Carneiro de – *A Batalha*. N.º 14, 3 de março de 1924. [Consultado em: 28 de julho de 2019]. Disponível em: http://ric.slii.pt/Suplemento_de_A_Batalha/visualizador/?id=11160.014&pag=39.

OLIVEIRA, Pedro Aires – «O factor colonial na política externa da Primeira República». In MENESES, Filipe Ribeiro; OLIVEIRA, Pedro Aires, org. – *A 1.ª República Portuguesa: Diplomacia, Guerra e Império*. Lisboa: Tinta da China, 2011, pp. 207-218.

PACHECO, Cristina – *Portugal na Sociedade das Nações: 1919-1930*. Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 1999. Tese de mestrado em História Contemporânea.

PEDERSEN, Susan – *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*. Oxford University Press, 2015.

PINTO, António Costa, coord. – *Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Dom Quixote, 2005.

RAMOS, Rui, coord. – *História de Portugal*. 7.ª edição. Lisboa: Esfera dos Livros, 2012.

RODRIGUES, Luís Nuno – «Portugal e os Estados Unidos durante a Primeira República». In MENESES, Filipe Ribeiro; OLIVEIRA, Pedro Aires, org. – *A 1.ª República Portuguesa: Diplomacia, Guerra e Império*. Lisboa: Tinta da China, 2011, pp. 309-310.

SÁ, Tiago Moreira de – *Política Externa Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015.

SANTOS, Aurora Almada e – «Os debates da Organização das Nações Unidas sobre a questão colonial portuguesa e o desenvolvimento da ideia de autodeterminação [1961-1975]». In *Caderno de Estudos Africanos*, CEI-ISCTE, 2017.

SARAIVA, Maria Francisca – «Portugal e a Sociedade das Nações: o papel do multilateralismo na política externa portuguesa». In *IDN Cadernos*. N.º 18, 2015, pp. 9-24.

TEIXEIRA, Nuno Severiano – «Entre a África e a Europa: a política externa portuguesa». In PINTO, António Costa, coord. – *Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Dom Quixote, 2005.

TELO, António José – «Modelos e fases do Terceiro Império (1890-1961)». In *Economia e Império no Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Edições Cosmos, 1994.

NOTAS

1 «Uma concertação livre, num espírito tolerante e absolutamente imparcial, de todas as reivindicações coloniais, baseada na observação estrita do princípio segundo o qual, na regulação de todas as questões de soberania, os interesses das populações em jogo terão o mesmo peso que as reivindicações equitativas do governo cujo título será definido» [MENESES, Filipe Ribeiro de – *Afonso Costa*. Lisboa: Texto Editora, 2010, p. 94].

2 SÁ, Tiago Moreira de – *Política Externa Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015, pp. 46-47.

3 TEIXEIRA, Nuno Severiano – «Entre a África e a Europa: a política externa portuguesa». In PINTO, António Costa, coord. – *Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Dom Quixote, 2005, p. 101.

4 MENDES, Nuno Canas – «O Tratado de Versalhes, a SDN e a política ultramarina portuguesa [1910-1926]». In *Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa*. Série 129, N.º 1-12, janeiro-dezembro de 2011, pp. 127-141; MENDES, Nuno Canas – «The Treaty of Versailles, the League of Nations

and Portuguese overseas policy [1910-26]». In *Portuguese Journal of Social Science*. Vol. 16, N.º 2, 2017.

5 BARATA, Maria João Ribeiro Curado – *Identidade, Autodeterminação e Relações Internacionais: o Caso do Saara Ocidental*. Universidade de Coimbra, 2012. Tese de doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos, pp. 22-23.

6 MANELA, Erez – *The Wilsonian Moment. Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism*. Nova York: Oxford University Press, 2007.

7 Existiam três tipos de mandato, A, B e C, numa gradação do que se considerava ser uma capacidade mais aproximada ou altamente improvável de alcançarem algum tipo de independência. As potências administrantes ficavam obrigadas a elaborar um relatório que descrevesse a situação política, económica e social dos territórios em causa [n.º 7 e 9 do art.º 22 do Pacto da SdN]. Relativamente às possessões alemãs em África, a Bélgica foi excluída da partilha, ainda que tenha recebido o Ruanda-Urundi; a Grã-Bretanha

obteve Tanganica e Zanzibar; a França ficou com o Togo; e os Camarões e a União Sul-Africana o Sudoeste Africano.

8 TELO, António José – «Modelos e fases do Terceiro Império [1890-1961]». In *Economia e Império no Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Edições Cosmos, 1994, p. 225.

9 GRIMAL, Henri – *La décolonisation, de 1919 à nos jours*. Paris: Editions Complexe, 1985, pp. 17-18.

10 *Ibidem*, pp. 16-17.

11 OLIVEIRA, Pedro Aires – «O factor colonial na política externa da Primeira República». In MENESES, Filipe Ribeiro; OLIVEIRA, Pedro Aires, org. – *A 1.ª República Portuguesa: Diplomacia, Guerra e Império*. Lisboa: Tinta da China, 2011, pp. 207-218.

12 «Em terceiro lugar, respeitem o direito de todos os povos a escolherem a forma de governo sob a qual viverão; e desejam ver os direitos de soberania e de autogoverno recuperados por aqueles que foram deles privados pela força». Sobre o tema,

ver o «classic» CASSESSE, Antonio – *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1995.

13 Ver a este respeito e sobre o impacto do tema na sua mais ampla aceção, SANTOS, Aurora Almada e – «Os debates da Organização das Nações Unidas sobre a questão colonial portuguesa e o desenvolvimento da ideia de autodeterminação [1961-1975]». In *Caderno de Estudos Africanos*, CEI-ISCTE, 2017. A forma como a receção foi feita pelo regime fica estampada em várias afirmações de Salazar sobre o termo. O biógrafo Franco Nogueira regista uma bastante expressiva, apresentada na entrevista que o presidente do Conselho de Ministros deu à revista norte-americana *Life*: «o facto de um território proclamar a sua independência é um fenómeno natural nas sociedades humanas e, portanto, é uma hipótese que é sempre admissível», «mas ninguém pode ou deve estabelecer um limite temporal para isso. O que está sujeito a calendários é a política inconcebível dos nossos tempos, que define que os estados devem estabelecer limites temporais para destruir a sua unidade e se separarem» [tradução do editor] (FARMER, Gene – «Dictator on the defensive. An exclusive talk with Portugal's enigmatic Salazar». In *Life Magazine*. 4 de maio de 1962, p. 99).

14 Entrevista a Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, *Público*, 29 de maio de 2015. Da autora, ver PEDERSEN, Susan – *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*. Oxford University Press, 2015. Sobre o mesmo tema, ver também MACMILLAN, Margaret – *Peacemakers: Six Months that Changed the World*. Londres: John Murray, 2001.

15 SARAIVA, Maria Francisca – «Portugal e a Sociedade das Nações: o papel do multilateralismo na política externa portuguesa». In *IDN Cadernos*. N.º 18, 2015, pp. 9-24. Sobre Portugal, a SdN e instituições conexas destacam-se os trabalhos de Miguel Bandeira Jerónimo [JERÓNIMO, Miguel Bandeira – *Livros Brancos, Almas Negras: A «Missão Civilizadora» do Colonialismo Português, c. 1870-1930*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009; JERÓNIMO, Miguel Bandeira – *O Império Colonial em Questão [Séculos XIX-*

-XX]. Lisboa: Edições 70, 2012]. E do mesmo Bandeira Jerónimo com José Pedro Monteiro, como organizadores e autores, destaque para *Os Passados do Presente: Internacionalismo, Imperialismo e a Construção do Mundo Contemporâneo*. Lisboa: Almedina, 2015. Publicado também pela Palgrave MacMillan, em 2018. Ainda sobre o mesmo tema encontram-se duas teses de mestrado: PACHECO, Cristina – *Portugal na Sociedade das Nações: 1919-1930*. Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 1999. Tese de mestrado em História Contemporânea; CARVALHO, Soraia Milene Marques – *A Sociedade das Nações: Europa, Portugal e Agricultura*. Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 2018. *A Sociedade das Nações: Europa, Portugal e Agricultura*. Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 2018. Tese de mestrado em História Moderna e Contemporânea.

16 MCNAMARA, Robert – «Os impérios europeus ultramarinos durante a Primeira República portuguesa». In MENESES, Filipe Ribeiro; OLIVEIRA, Pedro Aires, org. – *A 1.ª República Portuguesa...*, p. 285.

17 HALL, H. Duncan – *Mandates, Dependencies and Trusteeship*. Londres: Stevens and Sons Limited for the Carnegie Endowment for International Peace, 1948, p. 182.

18 CRUZ, Duarte Ivo – *Estratégia Portuguesa na Conferência de Paz 1918-1919: As Actas da Delegação Portuguesa*. Lisboa: Fundação Luso-Americana, 2009, pp. 122-123.

19 OLIVEIRA, Pedro Aires – «O factor colonial na política externa da Primeira República».

20 RAMOS, Rui, coord. – *História de Portugal*. 7.ª edição. Lisboa: Esfera dos Livros, 2012, p. 614.

21 A este respeito ver RODRIGUES, Luís Nuno – «Portugal e os Estados Unidos durante a Primeira República». In MENESES, Filipe Ribeiro; OLIVEIRA, Pedro Aires, org. – *A 1.ª República Portuguesa ...*, pp. 309-310.

22 Numa linha idêntica, José Gonçalo de Santa Rita, geógrafo de formação, escolheu também o foco «internacional» no *Anuário da Escola Superior Colonial* de 1920-1921,

com «Colónias Portuguesas perante a política internacional», uma análise sobre a situação do império colonial português no imediato pós-Primeira Grande Guerra. Também no *Anuário* de 1935-1936, Santa Rita publicou um artigo sobre «Nacionalismo e internacionalismo colonial» (também publicado no *Boletim Geral das Colónias*). E, anos mais tarde, publicou o primeiro livro que ostenta a expressão «relações internacionais»: *A África nas Relações Internacionais depois de 1870*, publicado pela Junta de Investigações do Ultramar em 1959. Embora seja uma obra de cariz eminentemente historiográfico, onde não há uma visão sistémica, epistemologicamente consciente, mas apenas uma apresentação de uma sucessão de «quadros» da história de África desde o início do *scrumble*. De notar que quer Carneiro de Moura quer Santa Rita foram professores na Escola Colonial, promovida a «Superior» por efeito da nova relevância das questões coloniais no Pós-Guerra.

23 MOURA, João Lopes Carneiro de – *Depois da Guerra: Portugal e o Tratado de Paz*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1918. [Consultado em: 29 de julho de 2019]. Disponível em: <https://archive.org/details/depoidaguerra00carn/page/n12>.

24 MOURA, João Lopes Carneiro de – *A Batalha*. N.º 14, 3 de março de 1924. [Consultado em: 28 de julho de 2019]. Disponível em: http://ric.sthi.pt/Suplemento_de_A_Batalha/visualizador/?id=11160.014&pag=39.

25 Desta nova orientação resultaram as seguintes medidas legislativas: (1) leis orgânicas e cartas orgânicas, com propósitos descentralizadores (1919); (2) a criação dos cargos de alto-comissário em Angola e Moçambique (1920); (3) promulgação do decreto sobre a igualdade de direitos cívicos entre europeus e «índigenas assimilados» (1920). Este sistema viria a ser alterado por João Belo (1926), com as suas «Bases Orgânicas da Administração Colonial», que antecedeu o Ato Colonial de 8 de julho de 1930.

26 RAMOS, Rui, coord. – *História de Portugal*, p. 615.