

**Rik Apolo Pereira Sanches de Carvalho**

**Cabo Verde: o papel da política externa na projeção internacional  
e desenvolvimento de um Pequeno Estado arquipélago**

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos da Paz e Segurança,  
apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre

Coimbra, 2013



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Rik Apolo Pereira Sanches de Carvalho

**Cabo Verde: o papel da política externa na projeção internacional e desenvolvimento de um Pequeno Estado arquipélago**

Tese de Mestrado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos da Paz e Segurança, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre

Orientadora: Prof. Doutora Daniela Nascimento

Coimbra, 2013

## DEDICATÓRIA

À minha família.

À família Weeks: Christine Weeks Samuel Weeks. À memória de Albert Weeks.

## AGRADECIMENTOS

Agradecer, agradecer sempre, porque a gratidão é a mais pura prova de respeito e reconhecimento por pessoas que de uma forma ou de outra, tornam o nosso cotidiano mais radiante e os desafios mais aliciantes. A elaboração de uma tese de mestrado é um trabalho árduo, moroso e solitário, cheio de altos e baixos até aos últimos instantes. Este desafio a que se aventurou, foi sem dúvida alguma, um processo de maturação e de aprendizagens. A paciência, a persistência e a seriedade, foram requisitos indispensáveis para percorrer estas sinuosas trilhas. Alcançar a meta nunca seria possível sem os incentivos de pessoas que neste espaço menciono, e cuja existência agradeço.

Uma palavra de agradecimento à minha orientadora Doutora Daniela Nascimento, que acompanhou o meu percurso desde a licenciatura enquanto tutora e professora. Sem a sua excelente orientação durante esses dois anos de mestrado, a tese que ora se conclui não poderia chegar ao seu término.

Obrigado à Doutora Elsa Lechner, e à Doutora Raquel Freire, professoras de mestrado em Relações Internacionais, pelo excelente acompanhamento ao longo dos semestres, pela leitura criteriosa do projeto e dos capítulos, e pelas críticas e sugestões que ajudaram a polir o nosso rigor académico.

Obrigado aos meus colegas do Mestrado pelas oportunas discussões que tivemos ao longo dos seminários de mestrado e pelas sugestões.

Um especial muito obrigado ao Doutor Suzano Costa pela cedência de documentos chave para a nossa tese, e pelas correções, conselhos e comentários de excelência que ajudaram a aprimorar o trabalho.

Obrigado ao Doutor Abel Djassi Amado, ao Doutor Odair Varela, e à Dra. Katia Cardoso, pela sua disponibilidade, pelas correções, conversas e conselhos, e pelos documentos de extrema importância facultados

Uma palavra de agradecimento à Doutora Eurídice Furtado com quem discutimos pela primeira vez sobre o tema da tese e cuja conversa ajudou a clarificar o interesse que sempre tivera.

Obrigado igualmente à Dra. Célia Barros, pela sua extrema simpatia por todo o apoio.

Obrigado à Embaixada de Cabo Verde em Lisboa, especialmente à Doutora Filomena Lopes, e à Doutora Célia Vida pela amabilidade e excelente acompanhamento durante o estágio efetuado e à Doutora Ângela pelos documentos inéditos proporcionados.

Obrigado igualmente ao Doutor Elias Andrade pela rica entrevista concedida e pela disponibilidade mostrada.

Uma palavra de agradecimento e reconhecimento à minha família, sobretudo aos meus pais.

À Ca de Toi e Toi de Beta, minha segunda família, ao meu irmão Cláudio que em cada conversa me motiva a seguir em frente, à minha tia Ilcy e à minha adorada afilhada Beatriz. Obrigado ao meu primo Carlos Alberto pela sua extrema competência na formatação da tese. Obrigado à minha adorada prima Bruna Avelino pelos momentos de descontração sempre oportunos.

Obrigado às pessoas que desde o meu primeiro ano em Coimbra fizeram com que aquela cidade tivesse ainda mais encanto. Mónica Rebelo, Andreia Rebelo, Vera Furtado, e Viviane Barbosa, muito obrigado.

Um especial obrigado à amiga e colega de L'IEP Zenaida Delgado pela sua enorme paciência e amabilidade. O suporte técnico, os comentários, e as correções feitas permitiram no último momento a entrega desta tese. O apoio moral e as experiências passadas permitiram encontrar forças para não fraquejar.

Obrigado à minha ex-professora de Português Ana Grilo por ter aceitado fazer a correção desta dissertação tese.

Um especial agradecimento à fundação para a educação da família Weeks. Sem o apoio financeiro para pagar a propina e o alojamento em Coimbra, não seria de todo possível concluir este mestrado. Obrigado ao amigo Samuel Weeks, pelo seu amor à Cabo Verde e por ter sempre confiando sempre em mim. A senhora Christine Weeks e ao saudoso senhor Albert Weeks cuja generosidade na memória, vivas ficarão. Descanse em Paz...

Finalmente obrigado a Cabo Verde, laboratório aliciante de pesquisas que desafia os investigadores a alargar horizontes e a reinventar novas formas de fazer de dizer, e de ver.

Eis um povo africano que encontrou os caminhos da sua salvação, que mostrou como é possível desafiar e ultrapassar a mais empobrecida e desesperada das heranças coloniais e que até agora soube contrariar a previsão do fracasso. Eis aqui um povo cuja experiência outros povos deverão conhecer (Davidson, 1988: 227-232).

Somos os flagelados do Vento-Leste!  
O mar transmitiu-nos a sua perseverança  
Aprendemos com o vento o bailar na desgraça  
As cabras ensinaram-nos a comer pedras para não perecermos [...]  
Morremos e ressuscitamos todos os anos  
....Teimosamente continuamos de pé  
...E as estiagens já não nos metem medo  
porque descobrimos a origem das coisas(...)  
(Ovídio Martins, 1960).

## RESUMO

Nesta dissertação, guiados pelos recentes desenvolvimentos e debates teóricos em torno da(s) estratégia(s) e dinâmicas de política externa dos Pequenos Estados nas Relações Internacionais, procuramos analisar de que forma Cabo Verde usa a sua imagem de país com escassos recursos, mas modelo de democracia, boa governação e respeito pelos direitos humanos para atrair investimentos para o seu desenvolvimento. Em apenas trinta e oito anos de existência enquanto Estado independente Cabo Verde tem, de facto, conseguido aproveitar e capitalizar a seu favor a sua condição de Pequeno Estado insular, desprovido de recursos através do estabelecimento e aprofundamento de várias parcerias estratégicas com outros atores do sistema internacional. Seguindo uma perspetiva histórica, traçamos os momentos-chave da história recente de Cabo Verde analisando os principais momentos da sua política externa e procurando perceber as razões que fazem deste país o paradigma de Estado-arquipélago que, não obstante as muitas vulnerabilidades, tem conseguido manter-se num patamar de desenvolvimento continuado e sustentável, sobretudo se comparado com outras realidades do continente africano.

Argumentamos que, em virtude das suas inúmeras vulnerabilidades e por ter uma fraca capacidade para gerar riqueza devido à sua exiguidade e escassez de recursos naturais, Cabo Verde aposta fortemente na consolidação do Estado de direito democrático, na boa governação, no bem-estar da sua população e no desenvolvimento de uma cultura de paz, transpondo posteriormente esta imagem para a cena internacional a fim de conseguir a ajuda externa e investimento necessários para a sua sobrevivência. Ciente da sua condição de Pequenos Estado, Cabo Verde vê na credibilidade externa a oportunidade para se afirmar como país útil no cenário internacional e deste modo conseguir recursos para a prossecução dos seus objetivos desenvolvimentistas.

Palavras-chave: Pequeno Estado; Política Externa; Desenvolvimento; Cabo Verde.

## **ABSTRACT**

In this dissertation, guided by recent developments and theoretical debates surrounding the strategies used by small states in the field of international relations, we will analyze how resource-poor Cape Verde utilizes its image of being a model of democracy, good governance, and respect for human rights in order to attract the foreign investment required for its development.

In its thirty-eight years as an independent state, Cape Verde has managed to seize and capitalize upon its condition as a small island, devoid of any resources, to establish and deepen strategic partnerships with various actors in the international system. By means of a historical perspective, we will outline the key moments in the recent history of Cape Verde, analyzing the main features of its foreign policy. In addition, we seek to understand the reasons as to why Cape Verde is a paradigm case of the state archipelago that, despite its many vulnerabilities, has managed to maintain a sustainable rate of development, especially when compared to the cases of other countries in Africa. We argue that due to its susceptibility and low capacity to generate wealth, Cape Verde invests heavily in fostering democratic rule, good governance, and a culture of well-being for the islands' population. In turn, the country can leverage these milestones to procure the foreign aid and investment necessary for its survival.

Aware of its status as a small state, Cape Verde believes that its external credibility provides the country an opportunity to assert itself in the international arena in order to obtain the resources needed to pursue its development objectives.

**Keywords:** Small State, Foreign Policy, Development, Cape Verde

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>CAPÍTULO 1 - A POLÍTICA EXTERNA DOS PEQUENOS ESTADOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS</b> .....	7
1.1. Definir <i>Pequeno Estado</i> : que critérios? .....	8
1.2- Pequenos Estados: evolução enquanto unidade de análise nas Relações Internacionais .....	15
1.3- <i>Pequenos Estados</i> e Política Externa .....	21
1.4- Um Liliputiano no mundo de Gulliver: a política externa de Cabo Verde .....	24
<b>CAPÍTULO 2- A POLÍTICA EXTERNA DE CABO VERDE: UMA RETROSPETIVA HISTÓRICA</b> .....	29
2.1- Enquadramento histórico .....	29
34-2.2. A génese da Política Externa cabo-verdiana. ....	34
2.2.1. <i>Primeiro período – 1975-1980: dois Estados, uma só luta, um só partido</i> .....	34
2.2.2. <i>A afirmação de Cabo Verde no cenário internacional</i> .....	36
2.2.3. <i>Os primeiros desafios da política externa de Cabo Verde</i> .....	41
2.2.4. <i>O acordar de um sonho: o fim da unidade política entre Cabo Verde e Guiné Bissau</i> .....	43
2.3. Segundo Período (1980-1990): da ditadura à democratização .....	46
2.4- O fim da Guerra Fria e a abertura política .....	50
<b>CAPÍTULO 3- OS “ NOVOS” PARADIGMAS DA POLÍTICA EXTERNA CABO-VERDIANA: A AFIRMAÇÃO DE UMA NAÇÃO GLOBAL?</b> .....	57
3.1- Das matrizes da política externa de Cabo Verde: novos paradigmas ou estratégias renovadas? .....	60
3.2- Os três eixos enformadores da política externa de Cabo Verde .....	62
3.3- Cabo Verde, fronteira insular atlântica da União Europeia? Mudança de paradigmas num relacionamento ‘ <i>desormais donnant donnant</i> ’ .....	65
3.4- A CEDEAO: O desafio de transformar um ‘fardo’ em oportunidades para o desenvolvimento.....	70
3.5- A Diplomacia Económica no centro da política externa de Cabo Verde. ....	74
<b>CAPÍTULO 4- RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA INTERNA E POLÍTICA EXTERNA NA TRAJETÓRIA DE CABO VERDE</b> .....	79
4.1- Democracia e boa governação em Cabo Verde. ....	83
4.2- Cabo Verde País de Desenvolvimento Médio: os desafios da graduação. ....	90
<b>CONCLUSÃO</b> .....	96
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	98
<b>ANEXOS</b> .....	105

## INTRODUÇÃO

Os sucessos obtidos por Cabo Verde na consolidação da democracia e no desenvolvimento, a sua posição estratégica entre a Europa e a África, numa situação geográfica que o integra nas ilhas do Mediterrâneo atlântico, tornam a sua experiência particularmente interessante e merecedora de estudo (Vasconcelos et Macedo, 2004: 9).

O fim da Guerra Fria constitui não só um marco importante na redefinição da ordem internacional mas também o apogeu das Relações Internacionais (RI) com o surgimento de propostas teóricas mais inclusivas e interdisciplinares em detrimento das tradicionalmente dominantes. A nova arquitetura internacional caracteriza-se por uma interdependência crescente e complexa entre os Estados, fazendo com que estes canalizem um investimento não negligente para a formulação das suas políticas externas. A Análise da Política Externa (APE), enquanto subdomínio das RI que perscruta os processos de formulação e execução da política exterior dos Estados, assume assim um papel incontornável. O alargamento do campo de estudo da APE aos *Pequenos Estados*, categoria até então negligenciada pela disciplina das RI, permitiu uma compreensão mais rigorosa sobre o comportamento destes atores na arena internacional.

Cabo Verde, *Pequeno Estado Insular*, condicionado por uma natureza ‘madrasta’<sup>1</sup> e pela escassez de recursos naturais, optou, desde 1975, por uma investida política séria nas suas relações exteriores, na multiplicação e diversificação de parceiros com vista a um desenvolvimento sustentável e pacífico<sup>2</sup>. Assumimos à partida que, no caso deste país, a política externa tem indubitavelmente contribuído para o seu desenvolvimento.

O objetivo desta dissertação, procurando contribuir para os estudos sobre a política externa cabo-verdiana, é analisar até que ponto Cabo Verde tem usado a imagem e reputação

---

<sup>1</sup> Expressão utilizada por Kátia Cardoso (2004), na sua tese de Mestrado.

<sup>2</sup> As questões de desenvolvimento têm ocupado grande parte dos trabalhos em ciências sociais sobretudo na área da Economia. Contudo, a sua definição não é muito precisa e suscita ainda debates intensos. Sobejamente adotada pelas instituições internacionais, este conceito tem evoluído bastante desde o Relatório Brundtland (1987) sobre o desenvolvimento sustentável, à Declaração de 2000 sobre os Objetivos do Milénio. Neste trabalho apesar de não analisarmos o conceito de forma exaustiva, deixamos estas pistas na medida em que para nós o desenvolvimento de Cabo Verde engloba tanto a parte económica como as questões sociais e ambientais, mas também o seu prestígio internacional. Para avançar sobre este conceito sugerimos: Relatório Brundtland (1987); Latouche (1986); Sen (1999).

de Estado estável e pacífico para atrair investimento externo e ajuda ao desenvolvimento, apesar das suas vulnerabilidades. Procuramos assim saber de que forma a credibilidade e o prestígio internacional<sup>3</sup> podem contribuir para o progresso de um *Pequeno Estado Insular*. Assim, com esta análise pretendemos responder à seguinte pergunta de partida: “Apesar das suas muitas vulnerabilidades, até que ponto Cabo Verde tem usado a imagem e reputação de Estado estável e pacífico, a seu favor para atrair investimento externo e ajuda ao desenvolvimento?”

Com base no exposto argumentaremos que Cabo Verde, em virtude das suas inúmeras vulnerabilidades e por ter uma fraca capacidade para gerar riqueza devido à sua exiguidade e escassez de recursos naturais, aposta fortemente na consolidação do Estado de direito democrático, na boa governação, no bem-estar da sua população e no desenvolvimento de uma cultura de paz, transpondo posteriormente esta imagem para a cena internacional a fim de conseguir a ajuda externa e investimento necessários para a sua sobrevivência. Neste contexto, a diversificação dos seus parceiros e a defesa de um multilateralismo a múltiplos níveis constitui uma estratégia característica dos *Pequenos Estados* e Cabo Verde não foge à regra.

De facto, o país aposta sem reservas ideológicas, numa participação ativa em blocos regionais, tanto da África como da Europa, bem como nas instituições multilaterais. Além disso, a sua posição geoestratégica na encruzilhada entre os três continentes (África, Europa, América) faz do Estado cabo-verdiano um ator incontornável nos novos debates em torno de temas como a segurança transnacional e as novas ameaças emergentes, nomeadamente o crime organizado transnacional, o terrorismo, o tráfico de armas e de drogas, o contrabando de seres humanos, as fraudes fiscais, as migrações ilegais, entre vários outros crimes de causas complexas.

---

<sup>3</sup> Segundo o dicionário da Língua Portuguesa (2006), a credibilidade do Latim *credibilitate* é o que faz com que algo mereça ser acreditado, uma qualidade. Por seu lado o prestígio advém da credibilidade muitas vezes conotado como sinónimo deste primeiro. Do Latim *praestigium*, podemos perceber-lo como a reputação que se tem face a sujeitos. Neste trabalho não avançamos nenhuma dissecação teórica sobre estes dois conceitos aparentemente banais. Entendemo-lo como a qualidade de Cabo Verde em ser confiável face ao sistema internacional e a facultade deste país em mobilizar esta credibilidade a vários níveis para granjear uma reputação consensual.

Neste sentido, a retórica da utilidade é proficuamente mobilizada pelos atores políticos na defesa dos interesses nacionais. Ao longo desta dissertação, vamos propondo e confrontando vários elementos que caracterizam a política externa deste país-arquipélago e a qual identificamos como sendo realista, pragmática, independente e coerente, pautada numa cultura de paz e de diálogo (Cardoso, 1986). Enquanto ilhas dispersas e exíguas, o objetivo de ultrapassar as barreiras que a própria natureza e a geografia lhe impuseram, fez com que, desde os primórdios da sua independência em 1975, o país apostasse nas suas relações externas investindo sobremaneira na formulação de uma política externa, independente, responsável e pragmática.

Ao contribuir para o desencadeamento de processos de paz na África Austral, por exemplo, Cabo Verde ganhou o respeito da comunidade internacional e salvaguardou a sua posição geoestratégica enquanto instrumento de paz e diálogo e não de agressão. A gestão criteriosa e eficaz da ajuda humanitária, como o Programa Alimentar Mundial (PAM), permitiu desencadear um vasto processo de criação de infraestruturas do país e a conquista de novos pacotes de ajuda junto dos credores internacionais.

Considerado “o PALOP das boas práticas” (Reis, 2010: 3) e o “farol de democracia” na África (Panapress, 2013), Cabo Verde tem acumulado vários títulos e rótulos que evidenciam a singularidade das suas instituições, dos seus ideais e políticas, comparativamente às das suas congéneres africanas. Acresce ainda, a experiência desta pequena nação arquipelágica que muito difere de estereótipos tributários de um ‘*afropessimismo*’ determinista e acrítico, tem suscitado a curiosidade tanto da comunidade internacional como de atores não estatizados. Tão-somente, por, em meros trinta e oito anos de existência, enquanto Estado soberano, conseguiu edificar uma nação coesa e fazer a alquimia das suas dificuldades em oportunidades de desenvolvimento.

De facto, Cabo Verde enfrenta, ainda assim, várias dificuldades. A existência de poucos recursos naturais<sup>4</sup>, elementos porém essenciais para desencadear o desenvolvimento em qualquer Estado, o clima árido com uns míseros 10% de solo sequioso para arar, assim

---

<sup>4</sup> Fazemos referências aos recursos fósseis motores das grandes economias mundiais como sejam o petróleo, o gaz e o carvão.

como fraca capacidade de gerar riqueza fazem de Cabo Verde um país extremamente vulnerável. Vulnerabilidades essas que fizeram com que dúvidas sobre viabilidade, a sustentabilidade e própria independência do país fizessem eco nas instâncias internacionais. Volvidos trinta e oito anos de colonização e duas décadas de emancipação do regime imposto pelo partido-Estado, o balanço feito é soberbamente solenizado pelas autoridades políticas cabo-verdianas, enquanto fruto das opções por uma política de paz (Cardoso, 1986) e respeito pelas normas internacionais que desde sempre têm guiado as orientações do país. A firmeza, a seriedade e a coerência com que pauta o seu relacionamento na arena internacional granjearam um prestígio útil ao país, permitindo-lhe ter acesso privilegiado a recursos restritos, e quiçá inéditos<sup>5</sup> em instâncias como a União Europeia (UE) com quem estabelece uma Parceria Especial (PE) a qual é reconhecida pelos atores políticos como uma das mais importantes conquistas da diplomacia cabo-verdiana.

A passagem do patamar de país em vias de desenvolvimento no sistema das Nações Unidas (Ramos, 2008) representa também uma viragem importante no processo de desenvolvimento de Cabo Verde na medida em que novas oportunidades se lhe oferecem com a transformação progressiva da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) em Apoio Orçamental (Relatório SGNU, 2007; Tavares, 2010) introduzido diretamente nos cofres do Estado, e a mudança de discurso de cooperação para parceria, pressupondo um maior engajamento do país numa relação de maior reciprocidade. O facto de, pela segunda vez, a instituição americana *Millennium Challenge Account (MCA)*, ter selecionando o país para receber uma segunda *tranche* da ajuda por ter satisfeito os critérios exigidos<sup>6</sup> e a adesão em 2008 à Organização Mundial do Comércio (OMC) abrem também novas janelas de oportunidade ao país.

Também os relatórios de organizações internacionais, tais como a *FreedomHouse*, os *Reporters sans Frontières* e a *Human Rights Watch*, têm contribuído para aumentar ainda mais a credibilidade do país. Os relatórios parcelares sobre os Objetivos de Desenvolvimento

---

<sup>5</sup> Designadamente os fundos da UE alocados às regiões ultraperiféricas e o segundo compacto do Millennium Challenge Account (MCA) (é inclusive o primeiro país do mundo a receber uma segunda tranche).

<sup>6</sup> Os critérios exigidos pelo Millennium Challenge Corporation (MCC) são basicamente os da boa governação, investimento nas pessoas e a liberdade económica” (informações disponibilizados no site [www.mcc.gov](http://www.mcc.gov)).

do Milénio (ODM), desde 2000, têm referido Cabo Verde como dos poucos países africanos capazes de conseguir atingir grande parte das metas estabelecidas até 2015. Nos últimos anos, o interesse por Cabo Verde tem crescido. Aquando da sua primeira visita a Cabo Verde, a Secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton, pronunciara-se sobre as conquistas obtidas por Cabo Verde, na consolidação da democracia, crescimento económico e respeito pelos Direitos Humanos declarando que: “Cabo Verde é o exemplo do que é boa governação e esforço para o crescimento económico, respeito pelos Direitos Humanos e trabalho pela melhoria da qualidade de vida da sua população”... “Cabo Verde é exemplo para África”, acrescentara ainda a diplomata americana (Jornal de Notícias, 2009). Em 2011, Pedro Verona Pires, Ex-Presidente da República de Cabo Verde, foi escolhido entre vários líderes do continente africano pela *Mo Ibrahim Foundation* para receber o prémio de liderança e boa governação, reforçando assim a credibilidade do país no cenário internacional (The Guardian, 2011).

Com base neste enquadramento, o objetivo desta investigação é desconstruir os discursos à volta da “boa *performance*” deste país paternalmente cunhado como o “bom aluno africano” e ver até que ponto existe coerência entre a retórica e a realidade. Procuramos assim saber, de que maneira a política externa cabo-verdiana tem aproveitado esta atenção e vantagens e de que forma tal se tem refletido num maior desenvolvimento do país. Esta dissertação encontra-se dividida em quatro capítulos. O primeiro capítulo teórico-conceitual faz uma análise da política externa à volta dos recentes postulados sobre a participação dos *Pequenos Estados* nas Relações Internacionais. O estudo sobre os *Pequenos Estados*, e sobretudo os espaços insulares, é relativamente recente nos estudos das Relações Internacionais, o que torna a adoção deste quadro teórico um desafio aliciante e pertinente. Sendo Cabo Verde um *Pequeno Estado* Insular, a adoção deste quadro teórico afigura-se premente e incontornável para a nossa análise.

No segundo capítulo partimos numa viagem aos primórdios da independência de Cabo Verde mais concretamente ao período entre a luta pela independência até às primeiras eleições livres. Este capítulo encontra-se subdividido em duas secções. Na primeira secção analisa-se o processo histórico de formação do país e, na segunda parte, debruçamo-nos concretamente sobre a política externa do país. Três momentos foram escolhidos para analisar

a política externa: 1975-1980; 1980-1991; 1991 até a atualidade por considerarmos que são três fases fundamentais em termos de evolução da sua política externa e, logo, do processo de desenvolvimento almejado por Cabo Verde desde a sua independência. No terceiro capítulo aprofundamos esta terceira fase da política externa do país. Nesta parte procuramos evidenciar quais são os novos paradigmas da política externa de Cabo Verde, em que medida esses paradigmas são novos e que desafios se impõem a esta nova fase do país. A dualidade identitária entre a África e a Europa é posta a nu através das parcerias com a UE e com a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). A Diplomacia Económica é abordada no seu aspeto principal que é a atração do investimento externo. No quarto e último capítulos, fazemos uma análise comparativa entre a política interna e política externa com a finalidade de entender a existência de correlação entre ambas, ou seja, até que ponto, as opções de Cabo Verde no plano internacional têm conduzido efetivamente ao desenvolvimento interno do país. Para tal, interrogamo-nos sobre as mudanças que a graduação para País de Desenvolvimento Médio, as conquistas obtidas com a boa governação trouxeram para o país.

A conclusão é dedicada ao recapitular das linhas mestras da tese e à apresentação das principais ideias e argumentos desta investigação. Nesta tese procuramos, na diversidade de temas que podiam incorporar este trabalho, trazer aqueles que entendemos serem essenciais para a compreensão da política externa cabo-verdiana. Esta dissertação recorre a uma ampla e diversa bibliografia sobre Cabo Verde e a temática da política externa. Recorremos, igualmente, a várias fontes primárias tanto do governo e instituições cabo-verdianas como das organizações internacionais. O recurso a fontes secundárias justifica-se pela impossibilidade de aceder a fontes originais. Apesar de termos tentado, várias vezes, realizar entrevistas a várias personalidades ligadas à diplomacia cabo-verdiana, apenas foi possível realizar uma entrevista ao Dr. Elias Andrade, Conselheiro da Embaixada de Cabo Verde em Lisboa e que é usada nesta dissertação.

## CAPÍTULO 1- A POLÍTICA EXTERNA DOS *PEQUENOS ESTADOS* NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*One of the most striking features of contemporary international politics has been the conspicuousness of small states in an era marked by increasing military disparity between Great and Small. Using the United Nations as a forum and a force and claiming “nonalignment” as an important diplomatic innovation, small states have risen to prominence if not to power (Keohane, 2006:55).*

As dinâmicas e as mutações no sistema internacional verificadas a partir da década de 90 com o fim do conflito bipolar trouxeram novas realidades e tendências que se mostraram favoráveis aos designados *Pequenos Estados* em termos da sua participação e relevância nas tomadas de decisão a nível mundial (Shlapentokh, 2012). Estes passaram a participar cada vez mais nas organizações internacionais<sup>7</sup>, nos processos de negociações e discussões sobre questões globais, em grande medida devido à importância crescente do multilateralismo<sup>8</sup> enquanto princípio que hodiernamente norteia grande parte das relações entre os Estados no sistema internacional. Assim, segundo Badie:

*Le multilatéralisme domine incontestablement la vie internationale depuis 1945, en accompagnant d’abord la Guerre froide, puis en tentant d’organiser le désordre international qui est devenu synonyme de la post bipolarité. Déjà, aux lendemains mêmes de la Première Guerre mondiale, il commençait à marquer les esprits et à bercer les idéaux de ceux qui croyaient à la paix. Il a en profondeur modifié le décor diplomatique, réorienté le droit international, pesé sur la régulation économique et il contribue, sans que nous nous en rendions compte, à organiser l’ordinaire de notre vie quotidienne, tant celle-ci dépend de plus en plus, jusque dans ses moindres détails, de conventions multiples, négociées et formalisées sous l’estampille du multilatéralisme (Badie e Devin, 2007:7)*

Neste primeiro capítulo pretende-se compreender o que é um *Pequeno Estado* a partir de uma análise da evolução do conceito segundo as diferentes perspetivas e lógicas de participação que estes Estados adotam para defender os seus interesses no sistema internacional e o lugar que esta categoria de Estados ocupa nos estudos sobre a política externa, enquanto unidades de análise.

---

<sup>7</sup> Nomeadamente na Organização das Nações Unidas.

<sup>8</sup> Para uma leitura mais completa sobre o tema ver Badie e Devin, 2007; ver também Cox, 1997.

### 1.1. Definir *Pequeno Estado*: que critérios?

The small state has so far escaped a consensus definition because ‘the’ small state has in fact been conceived of very differently. Different studies of ‘the’ small state have characterized it quite distinctly. In fact, there is substantial disagreement even over what type of criteria, quantifiable or qualitative, are most appropriate to characterize the small state... (Maass, 2009)

Uma das grandes dificuldades encontradas no estudo sobre o *Pequenos Estados* está na sua definição. Não existe uma noção clara, universal e consensual sobre os *Pequenos Estados* (Henrikson, 2001). A inexistência de um entendimento quanto às variáveis que importam tomar em consideração explica em parte esse facto. A falta de consenso cria limitações a nível teórico, uma vez que a tendência tem sido a de avançar com propostas individuais a cada *Pequeno Estado* (Maass, 2009). Criar definições que se apliquem a cada situação em particular cria, segundo este autor, dois problemas de âmbito teórico: por um lado, a impossibilidade ou a dificuldade em se estabelecer um debate conceptual com a comparação dos diferentes estudos feitos sobre a matéria; por outro lado, a arbitrariedade das definições pouco contribui para uma compreensão do comportamento dos *Pequenos Estados* em geral e, dificulta a generalização assim como harmonização de teorias e propostas (Maass, 2009: 66). Todavia, alguns autores como Hey (2003) defendem que aplicar uma definição precisa e rigorosa poderia criar inúmeras exceções tendo em conta a grande heterogeneidade dos *Pequenos Estados* (Hey, 2003: 3). De facto, a concetualização, apesar do seu papel fundamental para a compreensão dos fenómenos e realidades nas Ciências Sociais e neste caso em concreto das Relações Internacionais, é uma árdua tarefa, na medida em que exige entendimentos e criação de paradigmas, destacando-se como um processo de construção e seleção por conseguinte, passos imprescindíveis para a afirmação dos *Pequenos Estados* enquanto unidade de análise.

O problema da definição também surge quando se procura abordar outros conceitos relacionados com os *Pequenos Estados* como, por exemplo, os *Microestados* (Rapaport *et al*, 1971) e os *Médios Estados* (Nunes, 2007). Do ponto de vista legal e geral, todos os Estados se definem pelo mesmo critério do princípio da soberania, estando à luz do Direito Internacional, em pé de igualdade uns com os outros. Contudo, em termos políticos, o contraste é bem

visível. A Convenção de Montevideo<sup>9</sup> sobre os Direitos e Deveres dos Estados (1933) identifica quatro requisitos necessários para que uma entidade seja reconhecida enquanto Estado no cenário internacional: (a) um território determinado; (b) uma população permanente; (c) um governo com capacidade funcional; (d) a capacidade e disposição para manter e estabelecer relações com outros Estados. No entanto, a realidade do sistema internacional é bem diferente uma vez que, apesar de todos os Estados beneficiarem do mesmo direito, eles não estão em pé de igualdade real (Montevideo Convention, 1933).

As assimetrias de poder entre os Estados que compõem as Nações Unidas, com enfoque particular nos cinco detentores do poder de veto no Conselho de Segurança refletem esse facto. Os conceitos de *Grande Estado* e *Pequeno Estado* mostram ainda mais esta disparidade. Os estudos sobre os *Pequenos Estados* têm tomado em conta estes fatores, procurando em muitos casos definir *Pequeno Estado* em comparação aos *Grandes Estados*. Alguns termos como *Estado Fraco* ou *Pequeno Poder* têm sido usados como sinónimos (Handel, 2006). É de se ressaltar, no entanto, que fraco e pequeno não são necessariamente sinónimos e dependem muito dos critérios que arbitrariamente se tomam para definir os conceitos.

Na definição tradicional (Nicolson, 1988), os *Pequenos Estados* eram considerados Estados como as outras potências mas, com menos recursos bélicos e financeiros, menos responsabilidades e menos interesses/capacidades externos/as. A literatura clássica (Neack, 1995) toma como critérios de definição de *Pequenos Estados*: a sua dimensão territorial; o seu fraco desempenho económico; a fraca eficácia de sua diplomacia; a limitada extensão da sua ação externa; e o facto de serem fortemente influenciados e instrumentalizados pelos *Grandes Estados* (Ferreira, 2007). Estes estereótipos mostram a marginalização dos *Pequenos Estados* não só nas relações internacionais mas também nas abordagens teóricas das Relações Internacionais enquanto disciplina (Fox, 2006). Muitas dessas abordagens teóricas foram fortemente influenciadas pelo Neorrealismo argumentando, por exemplo, que mesmo a

---

<sup>9</sup> The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states. Artigo 1º da Convenção de Montevideo sobre os Direitos e Deveres dos Estados (1933).

política externa dos *Pequenos Estados* é influenciada e orientada pela política externa dos *Grandes Estados* (Handel, 1981)<sup>10</sup>.

Autores clássicos e de referência para as Relações Internacionais como Raymond Aron (1970), por exemplo, apontam as diferenças que existem entre uma grande potência e um *Pequeno Estado*, baseando-se em critérios geográficos, demográficos e de recursos materiais económicos e bélicos. Para Raymond Aron, um *Pequeno Estado* tem tipicamente um território exíguo, uma população relativamente pouco numerosa e recursos medíocres (Aron, 1970: 88). A dimensão é assim tomada como o principal critério de definição de um *Pequeno Estado*. No entanto, também o consenso em termos de como definir e caracterizar essa dimensão se torna difícil de alcançar.

Como definir a pequenez de um Estado? Segundo que critérios? Podem esses critérios ser absolutos? Como estabelecer o ponto de rotura entre grande e pequeno a partir da sua dimensão geográfica/territorial? Apesar de não existir um consenso quanto à abordagem que se faz deste critério, a dimensão é um aspeto de extrema relevância nos estudos sobre os *Pequenos Estados* (Maass, 2009). Porém, a não precisão sobre o que se entende por tamanho pode levar a generalizações que não tomam em conta as especificidades de certos grupos de Estados. O primeiro trabalho de Annette Fox (1959) sobre os *Pequenos Estados*, propositadamente ignora a questão da dimensão, procurando concentrar a sua análise em outros aspetos como a diplomacia (Fox, 2006), considerando que critérios como a dimensão são imensuráveis e não são pertinentes para se compreender o comportamento de um *Pequeno Estado*.

Para Carlsnaes (2007), a dimensão não é um conceito mas sim um dado empírico que apenas interessa à comparação entre e as semelhanças e diferenças entre dois Estados, sendo que não há nenhuma garantia de que os Estados de pequena dimensão se comportem todos de uma forma particular e os *Grandes Estados* de uma outra forma (Carlsnaes, 2007: 12). Vejamos o caso dos países Nórdicos como a Suécia e Finlândia que optaram por uma posição

---

<sup>10</sup> Citação original (Handel, 1981:150) (convém aqui realçar que Handel trata Estados fracos como sinónimo para Pequenos Estados).

neutra durante a Segunda Guerra Mundial, enquanto a Noruega e a Dinamarca aderiram à Organização do Tratado Atlântico Norte (NATO); estes, todos Estados de pequena dimensão, são apenas alguns exemplos do que é a grande diversidade de posições que se pode notar dentro desta categoria. Critérios como poder (muitas vezes usado como sinónimo de força), assim como capacidades têm sido usados para ajudar a definir o conceito de *Pequeno Estado* (Maass, 2009). Ao longo da nossa análise procuraremos perceber de que forma esses critérios têm sido utilizados e explicados.

Segundo Carlos Gaspar, os modelos de classificação dos Estados são imperfeitos porque têm de contar tanto com os recursos como com os meios, ou seja, o espaço territorial em todas as suas dimensões, o peso demográfico, os recursos materiais, científicos e militares, mas também as qualidades morais e institucionais (Gaspar, 2007). Por existirem fatores quantificáveis e outros que não podem ser reduzidos a números, os critérios citados não podem ser generalizados nem tomados como absolutos uma vez que sempre encontramos exceções (Gaspar, 2007). Critérios como a fraqueza, o poder, a perceção e o comportamento têm-se revelado difíceis de se aplicar de forma generalizada nas várias tentativas de abordagem que se têm feito, assim como uma definição que seja aplicável ao longo do espaço e do tempo (Maass, 2009 *apud*, Rothstein, 1968).

A realidade de um sistema internacional cada vez mais heterogéneo e multifacetado rompe com todo o tipo de generalizações que se possam fazer na classificação dos *Pequenos Estados*. Por exemplo, no que diz respeito à dimensão política e à qualidade das suas instituições, os Estados estão, *à priori*, em igualdade de circunstância na medida em que uma grande potência pode ser um Estado fraco. Por exemplo como se verifica no colapso da União Soviética na década de 90, assim como um *Pequeno Estado* pode ser um Estado forte como é o caso de vários *Pequenos Estados* europeus (Portugal, Suíça, Turquia, etc.) que conseguiram manter a sua neutralidade e preservar os seus interesses forjando uma forte diplomacia, enquanto outros Estados não o conseguiram fazer (Fox, 2006).

Os Emirados do Golfo Pérsico, por exemplo, possuem grandes quantidades de recursos que ajudam a garantir a sua independência; Israel, *Pequeno Estado*, testemunha de um forte desenvolvimento e uma capacidade militar que o coloca numa posição dominante na região em termos bélicos, equiparando-se a algumas potências no que diz respeito à

capacidade para sobreviver e gerir longos conflitos. A Mongólia possui um vasto território e é considerado, em termos geográficos, um dos maiores países do mundo, mas é um *Pequeno Estado* se considerarmos a sua performance na arena política internacional. O Bangladesh tem uma população considerável mas é um *Pequeno Estado* quando se avalia a sua capacidade política estratégica e de projeção de poder (Gaspar, 2007). Do mesmo modo, países como a República Democrática do Congo, o Sudão ou a Mauritânia, apesar do seu vasto território, pouca influência têm no sistema internacional. Assim, as discussões sobre a questão da definição dos *Pequenos Estados* prendem-se, muitas vezes, com os critérios que não devem ser considerados modelos absolutos, mas sim como propostas ainda em construção. Para ultrapassar esta dificuldade, alguns autores sugerem que se aplique uma definição que evita especificações rígidas e excludentes em vez de uma definição global (Vital, 1971).

O que se propõe é uma definição que se aplique a cada *Pequeno Estado*, tendo em conta as realidades intrínsecas a cada um. Como já referimos mais acima, dada a pluralidade e heterogeneidade desta categoria de *Estados*, este exercício não só cria enormes exceções como dificulta uma concetualização, ou seja, a formulação de um verdadeiro quadro teórico. Por outro lado, podemos também considerar que esta falta de definição combinada com a pluralidade de propostas e trabalhos teóricos na área beneficiam os estudos dos *Pequenos Estados*, fazendo do conceito um objeto particularmente interessante em termos de análise para as Relações Internacionais.

A relevância dos *Pequenos Estados*, enquanto unidade de análise, prende-se com a perceção da influência que estes têm na formulação da política internacional, participando cada vez mais nos fóruns de debates internacionais<sup>11</sup>, serem adeptos de regimes internacionais, e de um número considerável que ultrapassa as grandes potências<sup>12</sup> e apostarem fortemente na sua política externa como forma de autoafirmação (Keohane, 1969: 310). Na verdade, atentando ao postulado por Neumann e Gstothl (2006), a relevância dos *Pequenos Estados* centra-se sobretudo em termos de capacidades, na sua participação nas instituições internacionais, e nas suas relações com outros Estados na arena política. Por

---

<sup>11</sup> Veja-se por exemplo, a criação da Aliança dos Pequenos Estados Insulares no seio da ONU.

<sup>12</sup> Considere-se elevado número desses Estados já durante a Guerra Fria na barricada dos Não-Alinhados. Só a Aliança dos Pequenos Estados Insulares, representa 20% dos Membros da ONU.

outras palavras, pese embora a sua subordinação, os *Pequenos Estados* têm sido capazes de defender os seus interesses, tirando partido do chamado *Soft Power*<sup>13</sup> e fazendo das instituições internacionais lugares de equilíbrio de poder e democratização da política internacional. No entanto, o problema de concetualização persiste. Procurando encontrar critérios que não “pequem” pela generalização e não ignorem o carácter relativo existente entre *Pequeno Estado* e um *Grande Estado*, Robert Rothstein (1968 *apud* Keohane, 2006) propõe uma definição não centrada nos critérios físicos e materiais mas numa dimensão psicológica e mais subjetiva. Rothstein centra a sua definição naquilo que concebe como a perceção de “pequenez” ou o sentimento que o próprio Estado frui em relação ao outro (Rothstein, 1968 *apud* Keohane, 2006). Segundo este autor, “qualquer definição que assente apenas em critérios objetivos ou tangíveis acaba por alinhar os Estados numa escala de poder, que lhe permite apenas aferir que B é mais forte que A, mas mais fraco que C” (Rothstein, 1968 *apud* Keohane, 2006).

Assim sendo, para Rothstein, o *Pequeno Estado* é aquele que reconhece que não consegue garantir sozinho a sua segurança e que precisa da ajuda de outros Estados ou instituições para a conseguir; essa “incapacidade” para se defender também tem de ser reconhecida por outros Estados ou atores da política internacional (Rothstein: 1968 *apud* Keohane, 2006). Na sua análise, Rothstein não se interessa sobre os *Pequenos Estados* no seu todo, mas sim nos que “sentem” que são ameaçados ou que são potenciais alvos de ameaça por parte dos *Grandes Estados* (Keohane, 2006: 56)<sup>14</sup>. Rothstein caracteriza as relações entre os *Grandes Estados* e os *Pequenos Estados* com base numa definição anacrónica (Keohane, 2006: 56) pertinente para uma análise das relações entre os Estados numa altura em que garantir a segurança de acordo com os seus próprios recursos era prioridade. Mas, segundo

---

<sup>13</sup> Expressão cunhada por Joseph Nye, na obra intitulada *Soft Power: The Means to Success in World Politics* onde o autor explica por que razão os EUA são uma grande potência. Para Nye, a força militar e o poderio económico não são as únicas razões que determinam o sucesso dos EUA, mas sim a sua capacidade de atração. Desenvolve assim o conceito de *Soft Power* ou poder suave. Para Nye, *Soft Power* é “the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payments. It arises from the attractiveness of a country's culture, political ideals, and policies” (Nye, 2004).

<sup>14</sup> Importa aqui dizer que para se referir aos Estados, Rothstein usa os termos de Grande Poder e Pequeno Poder, considerando que poucos eram os Estados que na altura podiam ser considerados como grandes Estados baseando-se na sua definição, enquanto todos os outros seriam *Pequenos Estados*.

ressalva Keohane, a realidade do sistema internacional mudou, e o “ dilema da segurança” com a chegada da era nuclear tornou-se uma preocupação não apenas dos considerados *Pequenos Estados* mas também dos *Grandes Estados*. Face a esta inaplicabilidade da definição de Rothstein devido às vicissitudes do sistema internacional, outras propostas se foram apresentando. Contudo, é de se ressaltar que a introdução do conceito de “percepção de pequenez” é sobremaneira interessante para o estudo de algumas situações particulares como é o caso de Cabo Verde, estudo de caso do presente trabalho, na medida em que toda a matriz da política externa e a retórica deste *Pequeno Estado* é sustentada pela justificativa da falta de recursos, agravada pela exiguidade territorial e pela extrema dependência das boas relações com grandes potências como os EUA.

Bartston (1973) apresenta uma lista de quatro possíveis perspectivas de análise dos *Pequenos Estados* e que, de uma certa forma, resumem a variedade de propostas elaboradas por alguns autores como Vital (1971). A primeira perspectiva para definir *Pequeno Estado* é a ‘arbitrária’. Este ângulo de análise procura definir os *Pequenos Estados* segundo a população e o tamanho. A segunda categoria pretende ser objetiva, usando critérios como as *capacidades* dos Estados em questão e compará-los entre si. As *capacidades* advêm dos recursos exógenos aos Estados nomeadamente, a sua força militar. A terceira opção para definir os *Pequenos Estados* é a que analisa as influências que estes exercem uns sobre os outros. E finalmente uma quarta perspectiva comparativa na qual a escolha consiste em identificar as características próprias a este grupo de Estados e se formam hipóteses sobre o que os diferencia de outros grupos de Estados (Bartston, 1973).

Seguindo a mesma linha, Geser (citado por Neumann e Gstohl) apresenta também um conjunto de três perspectivas: a objetiva; a comparativa (em relação aos *Grandes Estados*) e a subjetiva que é centrada naquilo que Bartston chama de critérios arbitrários de definição que se articulam com as propostas de Bartston (Geser, 2001 apud Neumann e Gstohl, 2006). Todas estas propostas que foram e são utilizadas na bibliografia sobre os *Pequenos Estados* apresentam lacunas e uma grande dificuldade de se conseguir uma generalização coerente a nível teórico. Os estudos sobre os *Pequenos Estados* continuam assim a sofrer de uma falta de consenso e uniformização quanto à formulação de conceitos e escolha de critérios. Ainda assim é possível identificar alguns elementos importantes para percebermos de que maneira as

características e as capacidades dos *Pequenos Estados* influenciam a sua política interna e externa e, logo, o seu desenvolvimento e sobrevivência no sistema internacional.

### 1.2- *Pequenos Estados*: evolução enquanto unidade de análise nas Relações Internacionais<sup>15</sup>

A predominância que a Organização das Nações Unidas (ONU) passou a ter nos pós Guerra Fria, enquanto organização internacional e cenário principal do multilateralismo, foi fundamental para que os considerados *Pequenos Estados* pudessem usufruir de uma certa margem de manobra no que tange à sua definição e participação na política internacional.

A redução do número de grandes potências com o fim da Guerra Fria, o aumento do número de Estados reconhecidos pela ONU com os processos de descolonização e o aumento da interdependência entre os Estados confrontados com a procura cada vez maior por espaços de participação multilateral, contribuíram para uma viragem no sistema internacional. Entre os vários desenvolvimentos e mudanças destacamos, por exemplo, a emergência de novos debates e interesses próprios do *Soft Power* (Nye, 2004) como as questões culturais, as preocupações ambientais, a predominância dos debates económicos e a importância dada às instituições internacionais como estratégias de participação privilegiadas dos *Pequenos Estados* no cenário internacional (Neumann e Gstöhl, 2006), assim como o uso da diplomacia na resolução dos conflitos e a importância dada aos modelos de boa governação. Desta forma, o papel dos *Pequenos Estados* nas Relações Internacionais tem vindo a evoluir favoravelmente nas últimas décadas (Carlsnaes, 2007; Nunes, 2007; Gaspar, 2007; Commonwealth, 1997; Allouche, 1994; Keohane 1969).

No entanto, o papel dos *Pequenos Estados* nem sempre foi visto como relevante nas Relações Internacionais o que em parte explica a escassez de estudos abordando o tema. De facto, estudos sobre os *Pequenos Estados* sofreram de uma certa marginalização académica (Moller, 1983: 39), uma vez que o próprio conceito de *Pequeno Estado* não era reconhecido

---

<sup>15</sup> Anexo I

enquanto objeto pertinente de análise para se compreender a política internacional (Neumann e Gstöhl, 2006). As teorias clássicas da Relações Internacionais sempre deram destaque exclusivo aos *Grandes Estados* em termos de poder económico, capacidade militar e de projeção além-fronteiras. Esta tendência verifica-se na própria evolução do paradigma realista<sup>16</sup> (Reiter, 2006) que parte de uma visão determinista da natureza humana e tem o Estado como único ator de análise, colocando num patamar superior do “jogo de poderes” Estados de grandes dimensões territoriais, com grandes reservas ou recursos naturais considerados essenciais à sua sobrevivência num clima de conflito permanente (Morgenthau, 1948).

Num outro nível, mais vulnerável, estão os Estados mais pequenos, extremamente dependentes e facilmente instrumentalizados pelos maiores e mais poderosos (Aprigo e Melo, 2010). Durante a Segunda Guerra Mundial, o enfoque foi ainda dado às grandes potências beligerantes e o Realismo emergiu, enquanto teoria dominante deixando os *Pequenos Estados* de lado, pois eram vistos como meros “*price takers*”<sup>17</sup>. É, no entanto, a partir de meados da década de 70 período em que se verifica uma intensa vaga de descolonização centrada sobretudo nos países africanos, que os estudos académicos sobre os *Pequenos Estados* começam a ganhar maior relevância e a produção teórica começa a ser mais frequente (Neumann e Gstöhl, 2006). A proliferação de *Pequenos Estados* e a sua participação crescente nos debates das Nações Unidas, defendendo uma posição de Não Alinhamento suscitou algum interesse na produção de trabalhos sobre esses atores até então ignorados (Markus, 1946; De Rusett 1954; Fleiner, 1966). A maior parte dos estudos sobre as questões internacionais tinham por objeto a Bipolaridade e a Guerra Fria. O que leva alguns autores como Höll (1983) a afirmar que “É surpreendente o facto de, apesar do constante aumento do número de

---

<sup>16</sup> Para uma análise exaustiva da escola realista são referências Carr, 1939; Morgenthau, 1948; Waltz, 1979; Keohane, 1986; Mearsheimer, 2001.

<sup>17</sup> Em Português “aceitante de preço”, é um termo que pedimos emprestado ao glossário da ciência económica para, neste contexto em particular, mostrarmos que o Realismo desconsidera a capacidade de influência dos *Pequenos Estados* sobre o ambiente ao seu redor.

*Pequenos Estados*, poucos serem os estudos sociológicos que abordam o tema no pós Segunda Guerra Mundial”<sup>18</sup>.

É no período pós Guerra Fria, com a “secundarização das temáticas militares e de segurança” (próprias do *hard power*) e num cenário de abertura e globalização, que se dá maior ênfase ao estudo do comportamento dos *Pequenos Estados* no sistema internacional e da sua política externa (Fox, 1959). A autonomização (designadamente com a segunda vaga da descolonização) progressiva dos *Pequenos Estados* com o fim da Guerra Fria e o colapso do sistema bipolar deu-lhes a oportunidade de se afirmarem progressivamente e determinarem livremente as suas opções (Aprigo e Melo, 2010).

A evolução do sistema internacional e a mudança de paradigmas nas relações entre os Estados num cenário pautado por uma maior abertura com a liberalização na circulação de pessoas, bens e capitais, pelo desenvolvimento dos meios de deslocação e comunicação, pelos processos da globalização e pelo papel que os blocos regionais passam a desempenhar, também beneficiou sobremaneira os estudos sobre os *Pequenos Estados* (Neumann e Gstöhl, 2006). De um modo geral, os estudos sobre os *Pequenos Estados* têm beneficiado das produções teóricas em várias áreas do saber como as Ciências Económicas<sup>19</sup> (Katzenstein, 1985), e a Ciência Política (Duursma, 1996). Contudo, e no nosso entender, o conceito de *Pequeno Estado* também se encaixa nas abordagens teóricas mais relacionadas com Política Externa.

O trabalho de Annete Baker Fox é considerado pioneiro no que diz respeito à análise do comportamento dos Pequenos Estados nas Relações Internacionais. A sua obra de referência é *The Power of Small States: Diplomacy in World War Two* (1959). Na sua análise, Fox considera desnecessária e irrelevante uma definição específica do que é um *Pequeno Estado* porque isso não resolveria o problema. Para esta autora, o critério de dimensão não

---

<sup>18</sup> Citação original: "In retrospect it seems surprising that in spite of the growing number of small states only a small number of sociological studies were devoted to this subject in the first two decades after World War II" (Höll1983b: 15).

<sup>19</sup> Para certas abordagens económicas, a pequenez de um Estado é vista como condicionante da sua riqueza. Por terem um mercado reduzido e uma economia pouco diversificada, poucos recursos naturais e enormes deficiências em termos económicos, os *Pequenos Estados* são mais dependentes do comércio exterior que os grandes Estados (Neumann e Gstöhl, 2006:10).

chega para definir o que é um *Pequeno Estado* à escala global devido à complexidade e ao carácter relativo inerente ao próprio conceito (Fox, 2006). Fox analisa seis *Pequenos Estados* (Suécia, Espanha, Suíça, Portugal Irlanda e Turquia) mostrando como Estados “relativamente fracos conseguiram sair “ilesos” da Segunda Guerra Mundial, enquanto outros Estados foram completamente absorvidos e afetados por ela.

Segundo esta análise, o que permitiu o sucesso da sua neutralidade enquanto outros Estados igualmente pequenos falharam, foi uma diplomacia hábil e uma posição geoestratégica favorável que levou as potências da época a concluir que a neutralidade destes *Pequenos Estados* poderia ser vantajosa. Fox chega assim à conclusão de que a pressão externa é particularmente exercida nos *Pequenos Estados* e que estes têm capacidade de agir livremente face a essas pressões (Fox, 2006).

Uma outra referência é Vital (1967) que argumenta que, apesar da igualdade formal que existe entre os Estados, na paz ou na guerra, verificamos que os Estados não estão em igualdade de posição nas Relações Internacionais. Para Vital, um Estado com muitos recursos económicos e uma população numerosa tem mais capacidade de influência além-fronteiras, maior prestígio internacional, maior capacidade para se defender e maior liberdade para delinear a sua política tanto externa como interna (Vital, 2006). Por outro lado, um Estado dependente em termos económicos e bélicos, com uma população reduzida, vulnerável a pressões exteriores, limitado em termos políticos, no qual se verifica uma estreita relação entre a sua política interna e a sua política externa, ocupa uma posição de desigualdade em relação a um Grande Estado (Vital, 2006). Este autor, à semelhança dos outros, procura encontrar uma definição dos *Pequenos Estados*, ao mesmo tempo que reconhece esta dificuldade.

Embora admitindo uma imprecisão intrínseca e uma subjetividade que poderá ser arbitrária, o autor escolhe uma definição de *Pequeno Estado* baseada na população, estabelecendo um limite superior para cada categoria: (a) uma população de 10-15 milhões, no caso de países economicamente desenvolvidos; (b) uma população de 20-30 milhões, no caso de países em vias de desenvolvimento (Vital, 2006: 81).

Para além de académicos, também ao nível das instituições internacionais se tem encontrado algum interesse pelo estudo dos *Pequenos Estados*. O trabalho desenvolvido pelo

*United Nations Institute for Training and Research* em 1971, toma como base para definir um *Pequeno Estado* a proposta avançada pelo Secretariado das Nações Unidas: “são identidades extremamente pequenas, em área, população, recursos humanos e económicos”<sup>20</sup> (Rapaport, 1971: 29). A pequenez não é considerada como um critério absoluto, mas sim como um fator de comparação (Rapaport, 1971). Outras análises importantes sobre a questão dos *Pequenos Estados* têm sido elaboradas ao nível da Commonwealth que desenvolveu vários estudos sobre os *Pequenos Estados* e as suas vulnerabilidades no contexto global. Esses relatórios, que tomam como referência os estudos feitos por Jacques Rapaport, seguem também o mesmo critério usado por David Vital, ou seja a população.

A análise feita pela Commonwealth (1985) é ainda pautada pelas questões securitárias trabalhadas por Buzan (1998). Segundo este estudo, a vulnerabilidade e, a eliminação da ameaça são as duas faces da segurança sendo o *Pequeno Estado* considerado incapaz para evitar as ameaças sobre si. Esta análise tem, por um lado, uma forte tendência neorrealista se partimos do princípio que pela sua incapacidade o *Pequeno Estado* tem como única solução aliar-se aos *Grandes Estados*, contrariando as noções de não-alinhamento defendido por Vital e por Rothstein.

No entanto, por outro lado, a segurança pode ser melhorada na medida em que está dentro da competência do *Pequeno Estado* diminuir as suas vulnerabilidades (Commonwealth Secretariat, 1985). O relatório de 1997 aprimora a noção de vulnerabilidade, argumentando que todas as sociedades estão sujeitas a risco. No entanto, tal é verdade, numas mais do que outras. Os *Pequenos Estados* são os mais sensíveis neste aspeto (Commonwealth Secretariat, 1997). Este relatório apresenta cinco características que seriam inerentes aos *Pequenos Estados*, explicando as suas vulnerabilidades:

1. Abertura- característica das pequenas economias e sociedades. Aliviam a escassez de mão-de-obra apoiando-se no exterior, atraindo pessoas com interesses diversos. Socialmente existe uma tendência em procurar suportes materiais e ideológicos no exterior.

---

<sup>20</sup> Definição no original “entities which are exceptionally small in area, population and human and economic resources” (Rapaport 1971: 29).

2. Insularidade- é explicada como um fator psicológico muito dependente da noção que se lhe dá. Pode, por um lado, estreitar os laços de cooperação e solidariedade entre as ilhas, mas por outro lado pode também suscitar competição, ser fonte de gastos administrativos, e os problemas ambientais podem ser “agudos “em relação à situação de vulnerabilidade face mar.

3. Resistência sociopolítica entre muitos *Pequenos Estados*- manifesta-se através de uma coerência institucional e uma cultura política predominante de harmonia política como forma mais eficaz de promover uma legitimidade e conseguir a eficiência administrativa. Em relação aos problemas que afetam as ilhas do Pacífico Sul o relatório admite que esta situação de ordem e estabilidade harmoniosas falharam, mas que esta situação é uma “raridade comparativa” uma vez que os *Pequenos Estados* são mais pragmáticos e “robustos”, e capazes de enfrentar desafios bem maiores.

4. A fraqueza militar -o relatório conclui que estes grupos de estados dependem mais dos *Grandes Estados* e tendem a confiar mais nestes Estados para a manutenção da sua segurança no sistema internacional.

5. Dependência- denuncia-se a fraqueza mais geral destes Estados. De acordo com o relatório, os *Pequenos Estados* são sinónimos de Estados fracos em termos militares políticos e económicos, sendo necessário apoio dos *Grandes Estados* para poderem garantir o seu desenvolvimento. A maior parte dessa categoria de Estados está economicamente dependente das ajudas que as organizações, instituições financeiras ou os *Grandes Estados* lhes dão. Porém, é importante salientar que a dependência não é um algo imutável. As dinâmicas do sistema internacional são imprevisíveis e podem proporcionar oportunidades para ambos os parceiros que assim se podem beneficiar mutuamente num quadro de interdependência (Commonwealth Secretariat, 1997). Desta feita o comportamento destes Estados afigura-se como um verdadeiro desafio às teorias clássicas das Relações Internacionais.

### 1.3- *Pequenos Estados* e Política Externa

Na tentativa de saber como os *Pequenos Estados* sobrevivem no sistema internacional, Neumann e Gsthöl (2006) advogam que existe um esforço contínuo dos *Pequenos Estados* em se afirmarem face a outros atores do sistema internacional, atenuando as dificuldades estruturais e as desvantagens decorrentes da pequena dimensão do território e da escassez de recursos. O investimento nos meios de transporte e comunicação, a liberalização do comércio permitiram uma melhor circulação de pessoas, que quebrou fronteiras em benefício dos *Pequenos Estados* (Neumann e Gsthöl, 2006).

A maior parte dos trabalhos teóricos sobre *Pequenos Estados* enquanto unidades de análise, dão grande importância à forma como estes Estados se relacionam com outros atores reconhecidos como maiores e mais importantes nas teorias tradicionais e ainda dominantes. Neste sentido, a política externa é uma variável útil e importante para compreender o comportamento dos *Pequenos Estados* no sistema internacional. Para Rothstein, os *Pequenos Estados* caracterizam-se por um estatuto soberano consolidado, com ligações de parceria externa com atores hegemónicos (Rothstein, 1968), vistos como unidades cooperativas com relações externas próximas dos seus aliados tradicionais assentes numa política de *soft power*. A maioria dos *Pequenos Estados* possui um elevado grau de adesão a processos de integração regional e de participação em Organizações Internacionais e as suas políticas externas são mais abertas a processos de socialização internacional com a adoção de uma diplomacia pública e da adaptação a práticas de decisão e governação integradas (Nunes, 2007).

Os *Pequenos e Médios Estados Europeus* são exemplos elucidativos deste tipo de comportamento que, ainda assim, não pode ser generalizado porque nem todos os *Pequenos Estados* são unidades cooperativas e adeptas do multilateralismo. No que diz respeito ao multilateralismo, os *Pequenos Estados* têm tendência para aderir mais facilmente a processos de multilateralização nas suas relações externas, tendem a diversificar a sua política externa e o número de parceiros estratégicos, mais do que concentrar as suas relações externas num número limitado de parceiros externos porque “ (...) *multilateral alliances provide most benefits in terms of security and political influence*” (Rothstein, 1968 *apud* Keohane, 2006). A aposta na diversidade pode ser aqui entendida como um escolha estratégica a fim de se poder

mais facilmente manter as suas posições, defender os seus interesses e salvaguardar a suas preferências.

O estudo dos *Pequenos Estados* insere-se nas abordagens teóricas da Política Externa uma vez que através desta se compreende como os objetivos e interesses internos de um Estado são projetados para o exterior. Ou seja, a política externa permite compreender o posicionamento dos atores no sistema internacional (Freire e da Vinha, 2011) A Política Externa enquanto “um conjunto de objetivos, estratégias e instrumentos que decisores dotados de autoridades escolhem e aplicam a entidades externas à sua jurisdição política, bem como os resultados não intencionais dessas mesmas decisões” (Freire e da Vinha, 2011: 18) surge aqui como uma das ferramentas essenciais para compreender que vantagens e desvantagens que os *Pequenos Estados* obtêm e pretendem obter nas suas relações externas e de que estratégias utilizam para esses fins.

Tal como se foi referindo ao longo deste capítulo, os *Pequenos Estados* durante muito tempo foram excluídos dos estudos dominantes sobre a Política Externa. Isso explica-se pela recusa existente na literatura tradicional, no que diz respeito à existência de uma “proatividade” e de uma autonomização afirmada dos *Pequenos Estados* na formulação das suas políticas externas e de segurança e na produção de quadros normativos que regem esta ordem anárquica que são aos relações internacionais (Ingebritsen, 2006). As grandes potências são vistas assim como as grandes definidoras das linhas de orientação internacional, exercendo a sua dominação sobre os *Pequenos Estados*. Outra razão é o facto de grande parte da bibliografia dominante sobre a Política Externa ser trabalhada por teóricos anglo-saxónicos, ingleses e americanos, cujos ângulos de análise não beneficiam o campo de estudo sobre os *Pequenos Estados* na medida em que dão primazia às grandes potências.

Autores na linha de Rosenau, Holsti e Rothstein reduzem o papel dos *Pequenos Estados* a uma tipologia relacional de hierarquia no sistema internacional, na qual as grandes potências ocupam uma posição de liderança, enquanto os *Pequenos Estados* são vistos como meros seguidores, ocupando um posição secundária. Num outro ângulo de análise, Vayrynen (1997) defende que os *Pequenos Estados* “preferem definir as suas identidades internacionais e enfrentar os seus desafios externos num contexto institucional alargado” onde as organizações internacionais desempenham um papel relevante.

Na mesma linha, Tonra (2003), procurando explicar as escolhas por espaço de multilateralização, diz que os *Pequenos Estados* consideram a sua posição dentro das organizações internacionais como oportunidades que viabilizam a expressão de uma nova identidade internacional que seria marcada por um sentimento de responsabilidade internacional e, por uma maior capacidade para se adaptar às mudanças, isto é, onde as potências estariam no mesmo patamar que os *Pequenos Estados*. No entanto, estes argumentos não se aplicam à maioria dos *Pequenos Estados* (Nunes, 2007). Isto porque apesar de haver uma grande vontade da maioria dos *Pequenos Estados* em fazer parte de espaços multilaterais, nem todos têm por objetivo influenciar a política global, mas sim obter benefícios palpáveis como assistência e ajuda ao desenvolvimento como é o caso de Cabo Verde, estudo de caso deste trabalho.

Tendo em conta estes aspetos e a importância que a Política Externa e a diplomacia têm na análise do comportamento dos *Pequenos Estados*, em geral, e de Cabo Verde, em particular, no cenário internacional foram-se procurando novos quadros de análise. Porém, autores como Walter Carlsnaes recusam a criação de um quadro analítico exclusivo dos *Pequenos Estados* no que diz respeito à sua ação no cenário internacional, argumentando que estes devem ser analisados como os outros Estados que não são incluídos nesta categoria (Carlsnaes, 2007)<sup>21</sup>.

Segundo Carlsnaes, apesar da diversidade de trabalhos divergentes que se podem encontrar sobre os *Pequenos Estados*, existe um consenso transversal a todos os autores quanto à singularidade desta categoria de Estados centrada na forma intencional como agem nas Relações Internacionais, nas decisões que tomam e nas suas características físicas, como por exemplo o limite das suas fronteiras (Carlsnaes, 2007). Contudo, no que diz respeito à

---

<sup>21</sup> Alguns autores procuram criar quadros de análise da política externa de grupos de Estados que partilham certas características como os Pequenos e Médios Estados Europeus. Isabel Nunes (2007), por exemplo, estabelece uma proposta de análise da política externa dos *Pequenos Estados*, alicerçadas em quatro lógicas de ação norteadas pelas Perspetivas sobre Estabilidade Hegemónica e as Perspetivas sobre Equilíbrio Internacional (Nunes, 2007:30). Tratam-se, nomeadamente, da Lógica Consequencial, a Lógica de Cooperação, a Lógica de Coordenação e a Lógica da Adequabilidade. Sendo que a primeira se pauta pela Perspetiva da Estabilidade Hegemónica, e três últimas, pelas Perspetivas do Equilíbrio Internacional (Nunes, 2007:30). Essa grelha de análise embora explique em alguns aspetos as ações da política externa de alguns Estados que não os Pequenos e Médios Estados Europeus trabalhados pela autora não podem ser abrangidos em todos os aspetos que a teoria evoca como por exemplo as questões da hegemonia e da segurança.

Política Externa enquanto área de estudo, não existe nenhum consenso sobre como estudar os *Pequenos Estados* ou que quadros de análise específicos para esta categoria de Estados utilizar.

Estas divergências levam a uma proliferação de propostas em termos de perspectivas e abordagens de análise. Deste modo, Carlsnaes identifica quatro perspectivas analíticas assim como nove abordagens em Política Externa que se ramificam a partir destas perspectivas que são comumente usadas para explicar as ações da política externa de um determinado Estado (Carlsnaes, 2007) e que são úteis para a nossa análise dos *Pequenos Estados* no sistema internacional, em geral, e do caso de Cabo Verde, em particular (Anexo II).

No caso concreto de Cabo Verde, estas análises contribuem sobremaneira para se compreender a formulação da sua política externa uma vez que tanto os atores como as disposições e a própria estrutura tiveram papel determinante para a formulação de uma política externa audaz e visionária, porém ciente dos seus condicionalismos, proficuamente versátil e prudente.

#### 1.4- Um Liliputiano no mundo de Gulliver: a política externa de Cabo Verde

Cabo Verde entende-se como um país que, plenamente consciente da sua situação de pequeno e pobre, poderá sobreviver e tornar-se útil ao Mundo através de uma política que privilegie a unidade nacional no plano interno e a paz, o diálogo e a legalidade no plano internacional (Cardoso, 1986: 12).

Cabo Verde, arquipélago que se estende por 4033 Km<sup>2</sup><sup>22</sup>, é um país com escassos recursos naturais, a não ser uma posição geoestratégica que o tem colocado em posição de destaque em algumas arenas privilegiadas de debates em torno da segurança internacional como sejam a questão do combate às redes de narcotráfico e o terrorismo internacional, uma plataforma marítima que se estende por 200 milhas náuticas<sup>23</sup>, assim como outros recursos energéticos pouco explorados, devido às opções e à situação económica do país<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Ver página oficial do Governo de Cabo Verde (<http://www.governo.cv/>)

<sup>23</sup> Note-se que em 2012 Cabo Verde acolheu uma reunião sub-regional sobre a extensão da plataforma continental além de 200 milhas náuticas ou seja 350 segundo o MIREX. Com esta proposta que foi apresentada à

Com uma população reduzida (menos de 1 milhão de habitantes)<sup>25</sup> e uma economia deficitária, Cabo Verde é um *Pequeno Estado* que depende da conjuntura internacional e do tipo de ancoragens estratégicas que vai estabelecendo no exterior para poder assegurar a sustentabilidade da sua economia e a sua inserção no mercado global (ADB e ADF, 2012). Não obstante a falta de recursos naturais, a origem vulcânica das ilhas e o clima árido, sofrendo constantemente de períodos de longa estiagem, aumentam ainda mais as vulnerabilidades deste pequeno país (Furtado, 2008: 1-2)<sup>26</sup>. Vulnerabilidades essas que são percebidas, descortinadas, e combatidas ao mesmo tempo que são também instrumentalizadas pela retórica política.

A percepção de pequenez é assim, realidade visível nas estratégias da política externa cabo-verdiana, que canaliza todos os recursos diplomáticos na procura da multiplicação e diversificação das parcerias estratégicas (Cardoso, 1986). A aposta no reforço da sua política externa e o desencadeamento de uma diplomacia hábil, pragmática e alicerçada em princípios de paz, são a escolha do Estado cabo-verdiano para atenuar os constrangimentos estruturais das constelações internacional, as consequências da exiguidade do seu território e a quase inexistência de recursos naturais (Costa, 2011). Enquanto exíguo espaço insular, Cabo Verde não possui força militar com poder na arena internacional. A obtenção desse poder parece-nos não ser prioridade nem ambição deste arquipélago que fez da paz uma opção possível e visível e do diálogo um instrumento eficaz, logo privilegiado (Cardoso, 1986).

Não existem registos de participação em operações militares de grande aparato, e, enquanto ilhas dispersas, com um território bem delimitado em todas as dimensões, o país não só não possui ambições expansionistas afirmadas como também não sofre ameaça de invasão por terceiros. Contudo, pela sua posição geoestratégica, Cabo Verde situa-se na rota do narcotráfico e outras formas de criminalidade que sozinho não consegue controlar, o que

---

ONU, Cabo Verde pretende aumentar a sua zona de exclusividade económica obtendo os direitos sobre todos os recursos vivos e não vivos dentro dos limites territoriais compensado assim a exiguidade do seu território.

<sup>24</sup> Fazemos aqui referência às energias renováveis (eólica, hidráulica e solar) Tendo um vulcão ainda ativo (na ilha do Fogo) muitas são as estimativas prevendo a possibilidade de usufruir da energia geotérmica.

<sup>25</sup> Segundo os dados oficiais do Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde, em 2010 a Cabo Verde contava com uma população total de 491.875 habitantes residentes no país consultado no site do INE em 4-01-2103 (<http://www.ine.cv/dadostats/dados.aspx?d=1>)

<sup>26</sup> Ver, em anexo III, triângulo das vulnerabilidades do Estado de Cabo Verde.

explica a existência de parcerias ao nível da política de segurança. A relação de proximidade com certos países da NATO como Portugal e França, e a posição estratégica de que Cabo Verde usufrui explicam esse enfoque dado à parte da segurança (Ministério da Defesa CV, 2009). O desembarque das tropas da NATO no país, naquela que ficou conhecida como a operação *Steadfast Jaguar 2006*, testemunha indubitavelmente essa relação de proximidade entre o arquipélago e a NATO (Ministério da Defesa CV, 2007).

Segundo Rothstein (1968), os *Pequenos Estados* precisam das grandes potências para poderem garantir a sua segurança e Cabo Verde não foge à regra. A política externa é um dos “recursos” que o Estado cabo-verdiano, desde 1975, tem consolidado de forma a espelhar uma identidade forte e coerente no cenário internacional no que tange às suas posições sobre problemáticas globais e, sobretudo, a defesa dos seus interesses. Face aos problemas ao nível económico que tem enfrentado desde a época colonial e que levou a que muito se questionasse a sua sobrevivência e sustentabilidade, enquanto Estado soberano, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Abílio Duarte, delineou uma diplomacia de desenvolvimento que visava uma concertação dos esforços para captar ajudas externas (Cardoso, 2005).

A política externa dos *Pequenos Estados* tem como um dos objetivos a obtenção de benefícios concretos mais do que uma influência a nível global ou de projeção de poder (Costa, 2011). No caso de Cabo Verde, estes benefícios passam pela ajuda ao desenvolvimento e pela atração de investimentos externos. A diplomacia é a ferramenta principal da qual a política externa cabo-verdiana tem feito uso para atenuar as suas vulnerabilidades que se centram sobretudo a nível económico. O termo vulnerabilidade refere-se à propensão para se estar sujeito a riscos causados devido a forças externas (Witter *et al*, 2002), ou seja, a conjuntura que de uma certa forma resulta das opções feitas por um determinado ator, mas, no caso dos *Pequenos Estados* como Cabo Verde, a vulnerabilidade pode também ser exógena à estrutura.

A situação de vulnerabilidade é caracterizada pela incapacidade em dar resposta eficaz ao risco que apresenta. A complexidade e a multidimensionalidade deste conceito dão

origem à Teoria da Vulnerabilidade que analisa aspetos económicos, sociais, ambientais entre outros<sup>27</sup>. Alguns autores como Read (2001) consideram que a vulnerabilidade é uma característica estrutural dos *Pequenos Estados Insulares* e que estes estão mais expostos a riscos que os *Grandes Estados*, tendo em contrapartida menor capacidade de resposta. A vulnerabilidade face aos choques externos, a exiguidade, a insularidade, a escassez de recursos naturais e a dependência económica bem como a fragilidade ambiental são das características principais que definem esta subcategoria de *Pequenos Estados*.

Para ultrapassar estas limitações muitas vezes estruturais os *Pequenos Estados* tem adotado estratégias várias. O investimento na política externa é um recurso que Estados como Cabo Verde têm privilegiado. O governo cabo-verdiano tem elaborado um conjunto de estratégias com vista a reforçar a sua política externa, adaptando-se às novas realidades, tais como a conjuntura atual com crises económicas que atingem os seus principais parceiros na sua maioria europeus, a diminuição da ajuda com a sua graduação, enquanto País de Desenvolvimento Médio e a abertura internacional com a entrada na OMC em 2008, entre outras.

Ao criar uma estratégia da nacional da política externa, o Estado cabo-verdiano, mostra uma certa continuidade no que diz respeito às linhas condutoras da sua política externa, apostando na multiplicação e na diversificação dos seus parceiros, quer a nível bilateral, quer a nível multilateral, de forma a atenuar as numerosas vulnerabilidades do país. A aposta numa diplomacia sem fronteiras reflete essa ambição. A agenda da política externa de Cabo Verde destaca aquilo que chama das Cinco Grandes Diplomacias: “uma diplomacia política, centrada na promoção da visibilidade de Cabo Verde e na sua afirmação no sistema internacional; uma diplomacia económica e de desenvolvimento, com vista a atrair investimentos externos e assegurar a sua inserção nos mercados mundiais; uma diplomacia securitária de forma a assegurar a estabilidade do país; uma diplomacia ao serviço da

---

<sup>27</sup> Esta “teoria” advoga que a longo prazo, os *Pequenos Estados* estão sujeitos a maiores instabilidades que os *Grandes Estados* e têm menores capacidades em termos de recursos para fazer face a essas instabilidades. Read (2001), Growth, Economic Development and Structural Transition in Small Vulnerable States.

emigração controlada; uma diplomacia cultural com vista a projetar o país no cenário global (MIREX CV: 2010)<sup>28</sup>.

O pragmatismo que caracteriza a ação externa de Cabo Verde está presente na forma como vai colocando em prática as suas diretrizes. Uma das características atribuídas aos *Pequenos Estados* é a sua facilidade de adaptação à conjuntura em situações adversas aos seus interesses. Segundo Costa (2011), um dos atributos da política externa e da diplomacia cabo-verdiana é a capacidade de interpretação e de resposta aos sinais do tempo, consubstanciada nas diversas ancoragens políticas e parcerias estratégicas de desenvolvimento. Nos próximos capítulos veremos de que forma este *Pequeno Estado* tem conseguido sobreviver na arena política internacional nos seus trinta e oito anos enquanto Estado soberano e independente.

---

<sup>28</sup> MIREX é o Ministério das Relações Exteriores de Cabo Verde

## **CAPÍTULO 2- A POLÍTICA EXTERNA DE CABO VERDE: UMA RETROSPETIVA HISTÓRICA**

Neste capítulo não se procura fazer uma análise histórica exaustiva sobre todos os episódios que marcaram a história do Estado cabo-verdiano desde a sua “ pré-história”, mas sim uma caracterização da sociedade cabo-verdiana nos seus aspetos políticos, sociais e culturais, a fim de destacarmos os elementos que consideramos endógenos e diretamente relacionados com a sua política externa. Procura-se, assim, descortinar de que forma o duplo discurso de Estado pobre e vulnerável mas, ao mesmo tempo exemplo da boa Governação, são instrumentalizados para defender os interesses nacionais no cenário internacional.

Para tal, dividimos este capítulo em duas secções. A primeira secção será dedicada a uma breve caracterização sociopolítica de Cabo Verde, de modo a percebermos a sua história (especificamente a sua génese e formação) e conhecer as realidades do Estado e da sociedade daquele arquipélago. Esta caracterização facultar-nos-á os elementos que nos permitirão, numa segunda parte, compreender a origem, a singularidade, a consolidação e, evolução das políticas e das práticas que permitiram a Cabo Verde assumir um lugar e uma reputação no sistema internacional. É na segunda secção que pretendemos evidenciar os condicionantes da política externa cabo-verdiana, os instrumentos utilizados e os objetivos que a norteiam desde 1975, ano da sua aclamação enquanto Estado independente, até os nossos dias.

### 2.1- Enquadramento histórico

Diferentemente dos seus congéneres africanos e de outras realidades, em Cabo Verde tudo foi trazido, criado, moldado e construído. Até 1462, sociedade e o Estado eram elementos inexistentes naquelas ilhas as quais, outrora, eram consideradas inóspitas e impossíveis à sobrevivência. Antiga colónia portuguesa, Cabo Verde foi descoberto em 1460, tendo o seu povoamento sido iniciado dois anos depois em diferentes fases nas ilhas de Santiago e Fogo (Soares *et al*, 1991). Se inicialmente a Coroa portuguesa desejara um povoamento à semelhança dos Açores e da Madeira, tal não foi possível. Desde muito cedo os

condicionalismos<sup>29</sup> que as ilhas apresentavam, mostraram-se pouco atrativos para os destinados do primeiro projeto de povoamento tendo sido depois atenuado com a concessão de alguns privilégios através da Carta Régia de 1466 no que diz respeito aos direitos de exercício do comércio de escravos e outros bens como o algodão na costa africana (Pereira, 2005). A posição geográfica das ilhas, desde muito cedo se revelou como o recurso mais precioso de Cabo Verde e “tornava premente para a Coroa a sua ocupação” (Soares *et al*, 1991). Situado entre três continentes (Europa, África, América) desde os primórdios da sua ocupação Cabo Verde, mais concretamente, a ilha de Santiago, tornou-se num dos mais importantes entrepostos comerciais do século XV, servindo não só como ponto de escala no tráfico negreiro<sup>30</sup> mas também, como porto de paragem necessária para o abastecimento e reparação das armadas portuguesas (Soares *et al*, 1991).

O povo cabo-verdiano que hoje conhecemos resultou de uma miscigenação entre brancos europeus (nomeadamente portugueses) e os negros africanos vindos da costa ocidental africana sobretudo do Golfo da Guiné. Estas referências são importantes na medida em que revelam a argúcia da controversa “identidade cabo-verdiana” (Barros, 2009). Esta, fruto de uma mistura de culturas (europeia e africana) cuja pertença a África é retoricamente afirmada desde antes da independência ainda na pessoa de Amílcar Cabral<sup>31</sup> com a posterior adesão à então Organização da Unidade Africana (OUA) e atualmente com a reivindicação da sua ligação para com a Europa dando origem ao acordo de Parceria Especial com a União Europeia que será objeto de análise noutra capítulo.

Cabo Verde conquista a sua independência a 5 de julho de 1975. Até então, o país estivera sob a dominação colonial portuguesa. Com uma estrutura social diferente das outras colónias portuguesas onde já havia uma população instalada e uma cultura solidamente enraizada, em Cabo Verde assistimos ao nascimento de uma sociedade nova, híbrida e fortemente pragmática<sup>32</sup>. As realidades com que esta nova sociedade da era colonial se

---

<sup>29</sup> Note-se: a distância do Reino (Portugal), o clima inóspito e a inexistência de recursos de valor reconhecido.

<sup>30</sup> Refere-se ao comércio triangular Europa, África, América.

<sup>31</sup> Guineense, filho de cabo-verdianos e fundador do PAIGC. O reconhecido herói da independência dos dois países.

<sup>32</sup> Note-se que diferentemente de outras paragens vizinhas, Cabo Verde conheceu apenas dois momentos históricos a saber o colonial e o pós colonial.

deparava e as próprias relações que se foram estabelecendo ao longo do tempo fizeram com que o arquipélago beneficiasse de certos privilégios que as demais colónias não conheceram (Pereira, 2002). Falamos, por exemplo, do acesso à participação na administração (a nível local sobretudo) quer nas ilhas quer nas outras colónias portuguesas (nomeadamente Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe) assim como o acesso à educação. Entre “lutas e labuta” (usando a expressão popular crioula) a sociedade cabo-verdiana foi-se enraizando e afirmando até que a vontade pela autodeterminação outrora crispada e residual começa a tomar proporções cada vez maiores com o surgimento em cena de Amílcar Cabral e a criação do Partido Africano para a Independência de Guiné de Cabo Verde (PAIGC).

O contexto internacional influenciou sobremaneira as aspirações dos cabo-verdianos. A par de um sistema internacional bipolar cuja lógica de cooptação e expansionismo eram estratégias prementes, assistimos ao desenvolvimento de vários movimentos de vocação nacionalistas entre eles o já aqui referido PAIGC que, canalizando recursos e apoios de ambos os blocos (US e URSS) reivindicaram a independência “total e imediata” das colónias, em particular de Cabo Verde e da Guiné-Bissau. O papel que os estudantes tiveram nesse processo foi de extrema importância uma vez que estes constituíam a “elite intelectual”. Posteriormente, liderados por Amílcar Cabral, estes criaram o projeto de libertação de duas colónias consideradas “irmãs” (Pereira, 2002).

Fundado em Bissau ao 19 de setembro de 1956, o PAIGC de vocação socialista conquista a legitimidade como o único<sup>33</sup> movimento de libertação das duas colónias ao se apresentar como um movimento organizado dotado de um programa específico e ao tentar estabelecer o diálogo inicialmente pacífico com Portugal (Ferreira, 1999). Contudo, a libertação das duas colónias passaria pela luta armada tendo os esforços da libertação pelo diálogo sido falhados face à resignação de Portugal em abandonar os territórios ocupados. A luta armada teve como arena de confrontação Guiné-Bissau. Cabo Verde, que viria a fazer um percurso diferente desta, nunca conheceu o confronto armado e o seu povo nunca conheceu os dissabores das guerras civis que proliferaram nas outras colónias portuguesas mesmo após a

---

<sup>33</sup> Muitas vozes e movimentos contestavam já a colonização em Cabo Verde. O jornal Voz de Cabo Verde, Manduco e os chamados protonacionalista (Abílio Duarte, Eugénio Tavares) e todo o movimento Claridade foram precursores da independência e são exemplos a não serem ignorados.

conquista da autodeterminação (Angola e Moçambique são exemplos marcantes deste facto). Poderíamos, numa primeira análise, fazer uma analogia entre a ausência de conflitos violentos em Cabo Verde na altura com o aparente ambiente de paz que se verifica nas ilhas. Porém, numa análise mais profunda aperceber-mos-íamos que nem tudo é tão linear. Se em Cabo Verde a guerra não abriu valas comuns, a dominação colonial sempre caracterizou-se pela sua extrema violência, conseqüentemente pela força das armas que nesta altura, só estava nas mãos das forças colonialistas (Pereira, 2002), ou seja, a repressão esteve sempre presente numa sociedade supostamente pacífica.

Outra razão apontada pelo autor para explicar o facto de não ter havido guerra em Cabo Verde, é a opção estratégica de Cabral para quem a orografia das ilhas não permitia a execução de táticas de guerrilha adotadas pelo PAIGC (Pereira, 2002). A “alegada homogeneidade” e coesão da sociedade são também apontadas como uma das razões da inexistência de conflitos (Varela, 2005). Cabo Verde seria assim “uma nação que existiu antes de ser Estado” (Araújo, 2000 *apud*, Varela, 2005) Para Varela, apoiando-se em outros exemplos como o da Somália, a composição étnica não determina nem previne guerras civis.

O relativo sucesso do país deve-se ao facto “de a solução estatal se ter mostrado, tal como nos outros casos, como a melhor via a seguir” (Varela, 2005: 237). Se em Bissau o PAIGC minava uma luta armada, em Cabo Verde para além dos alistados na luta armada que foram enviados clandestinamente à Guiné-Bissau, a luta assumia outra vertente mais política e cultural, levada a cabo pelos intelectuais cabo-verdianos que desde muito cedo se revelaram como peças fundamentais para a consciencialização dos crioulos das ilhas. Sobre isto José Lopes afirma o seguinte:

Esta por vezes suposta “autossuficiência” administrativa dos Cabo-verdianos, associado a outros fatores endógenos, um dos quais a sua relativa escolarização e a existência de uma imprensa mais ou menos dinâmica introduzida em Cabo Verde em 1842, acabaram por ser algumas das razões para o surgimento de uma elite intelectual e burocrática nestas ilhas (Lopes, 2003: 20).

O combinar dessas duas forças em Cabo Verde e Guiné-Bissau foi de extrema importância para o sucesso do PAIGC em 24 de setembro de 1973, data em que se deu a proclamação da independência da Guiné-Bissau, e em 5 de julho de 1975, aquando da proclamação da independência de Cabo Verde). Se durante todo o período colonial e, durante

os cinco anos que seguiram à independência das ex-colónias, Cabo Verde e a Guiné-Bissau, apesar de alguns desequilíbrios, se mantiveram unidos como dois Estados irmãos (uma só bandeira, um só hino, um único partido), em 1980 a entrada em cena de João Bernardo Vieira viria quebrar o laço que antes ligava os dois Estados<sup>34</sup>. Dá-se assim, após o golpe de Estado que destituiu Luís Cabral das suas funções, a rotura política com a Guiné-Bissau e a criação do partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV).

Após a separação política, os dois países fizeram percursos diferentes: a Guiné-Bissau conhece uma forte militarização do Estado e Cabo Verde evolui para um regime ditatorial para, posteriormente na década de 1990, entrar na lista dos primeiros países africanos a fazer parte da terceira vaga da democratização (Fernandes, 2007). Para certas leituras (Nzouankeu, 1991), o regime ditatorial era percebido como necessário para o fortalecimento e consolidação das bases do Estado e reforço da coesão social. O regime ditatorial que caracterizava o PAICV, apesar ter adotado formalmente os preceitos dos direitos humanos, era, repressivo e atropelava sem oposição reconhecida esses direitos quando as opiniões eram hostis ao regime do partido constitucionalizado (Cardoso, 1993).

Mau grado esses episódios que marcam ainda hoje a memória coletiva dos cabo-verdianos, os primeiros quinze anos da independência foram sobremaneira importantes para a consolidação do Estado cabo-verdiano no período pós-independência e para o desenvolvimento da própria sociedade. Existe, porém, uma forte discrepância com o que sucedeu com outras colónias como Moçambique, Angola e Guiné-Bissau, onde a repressão foi bem mais intensa, sistemática e violenta comparativamente a Cabo Verde (Cahen, 1991 apud Évora 2001).

Quando o PAICV se vê confrontado com a inevitabilidade da abertura para a democratização e reconhece sem nenhuma resignação a vitória do Movimento para Democracia (MPD) nas primeiras eleições livres, a atitude do partido que pretende ser o herdeiro dos ideais de Cabral mostrava uma grande maturidade política ao colocar a vontade do povo à frente de qualquer pretensão hegemónica do partido. Instaure-se assim um regime

---

<sup>34</sup> Nino Vieira era na altura primeiro-ministro enquanto Luís Cabral desempenhava as funções de presidente da República.

democrático e o país conhece uma nova fase de maturidade enquanto Estado numa conjuntura internacional totalmente diferente e que exigia um investimento ainda maior dos cabo-verdianos no projeto de desenvolvimento do país.

## 2.2. A génese da Política Externa cabo-verdiana.

### ***2.2.1. Primeiro período – 1975-1980: dois Estados, uma só luta, um só partido***

Segundo Cardoso (1986) e Graça (1998), as raízes da política externa de Cabo Verde se estendem à fase embrionária do Estado soberano. De facto, os laços com países que viriam a ser os primeiros a assistir o arquipélago, foram sendo estabelecidos nesta altura. Outrossim, reconhece-se que “ no momento da instalação do novo Estado, os seus dirigentes são portadores de um espólio de princípios caldeados pela experiência que viriam a servir para balizar a política externa de Cabo Verde seja ela interna ou externa (Cardoso, 1986). Autores como Katia Cardoso (2004) e Reis (2010) dividem a política externa de Cabo Verde em duas grandes fases: a da independência (1975) até à instauração do multipartidarismo (1991), e a partir daí até à atualidade (Cardoso, 2005: 77-78)<sup>35</sup>.

Costa (2011), por sua vez, apresenta três grandes momentos da Política Externa de Cabo Verde: 1º (1975-1980) - Gestão dos recursos da ajuda humanitária e de emergência; 2º (1980-1990) - Apogeu da cooperação internacional para o desenvolvimento); 3º (1990-2009) - a modernização e maturação de uma diplomacia eficiente e pragmática (Costa, 2011: 109). Não existem tipologias absolutas nem finitas uma vez que o destino do país se vai escrevendo no dia-a-dia e é condicionado por conjunturas por vezes imprevisíveis. Neste trabalho damos especial atenção à divisão avançada por Costa (2011) por considerarmos que novos contornos se despontam nas relações do país com o exterior sobretudo por reconhecermos que

---

<sup>35</sup> Reis, ao evidenciar as principais estratégias de desenvolvimento adotadas por Cabo Verde, dá enfoque particular a dois momentos históricos. 1º Da independência ate a democracia (1975-1990) e, a fase da Nova Estratégia centrada na Liberdade e na Extroversão designadamente o período que se segue a realização das eleições livres (1991 até hoje) (Reis, 2010)

acontecimentos como a graduação para País de Desenvolvimento Médio marcam uma nova fase no percurso incerto do país.

Quando na tarde de 5 de julho de 1975, pela voz do recém-eleito presidente da Assembleia Nacional, Abílio Duarte, é proclamada a independência de Cabo Verde, a euforia invade o povo que tinha conquistado a soberania e o reconhecimento internacional (Lopes, 1996). Após cinco séculos de dominação e vinte anos de luta travada pelo PAIGC contra o colonialismo português e, mediante todos os constrangimentos<sup>36</sup> que levaram a que muito se duvidasse da viabilidade do país, uma longa marcha tinha chegado ao seu fim. Contudo, se a trajetória de Cabo Verde enquanto Estado dependente tinha chegado ao seu fim, uma nova trilha se abria à sua frente enquanto Estado independente e membro da comunidade internacional.

Com escassos recursos, o novo governo recebia como herança colonial<sup>37</sup> uma situação de subdesenvolvimento, marcada pela precariedade social, que se viria a agravar mais tarde com a escassez das chuvas, e uma “ economia completamente arruinada“ (Amorim, 1975 *apud* Lopes, 1996). Consciente desta realidade, Pedro Pires, então Primeiro-Ministro, questionava: “ como é que vamos aguentar no meio deste oceano; se houver uma invasão a quem é que vamos pedir ajuda? (...) Para mim ficou claro que era preciso ter uma política que tivesse em conta esta realidade, para além da nossa fraqueza económica e fragilidade externa” (Lopes, 1996: 465).

São interrogações desta natureza que vão determinar as diretrizes da política externa cabo-verdiana nos primeiros anos da independência. Esta seria uma das primeiras prioridades do governo recém-criado uma vez que Cabo Verde, limitado economicamente, não podia começar a andar sem se apoiar nos outros, ou seja, sem conquistar parceiros.

Desde muito cedo que os dirigentes cabo-verdianos se mostraram preocupados em definir uma política externa que defendesse os interesses do país em todas as dimensões e que passava primeiramente pela estabilização da situação interna do país, mormente a

---

<sup>36</sup> Referimo-nos sobretudo aos condicionantes endógenos ao país como a falta de recursos naturais, a aridez dos solos, escassez das chuvas etc.

<sup>37</sup> “A exploração em Cabo Verde foi, por assim dizer, absoluta, o arquipélago foi desertado em virtude da ação combinada do colonialismo mais feroz e da brutalidade da seca” (Pereira, 1975 *apud* Lopes, 1996).

consolidação das instituições estatais recém-criadas. Neste campo, o governo empenhou-se no combate ao desemprego e à precariedade social. Toda a comunidade internacional estava com os olhos postos naquelas ilhas, outrora ambicionadas (devido à sua posição geoestratégica, as ilhas de Cabo Verde despertavam o interesse das grandes potências da época, tais como os Estados Unidos e a Rússia), mas consideradas inóspitas à sobrevivência a longo termo.

Cabo Verde viu-se muito cedo obrigado a agir em duas frentes. Primeiro, “evitando a todo o custo que alguém morresse de fome” e “convencendo as pessoas que Cabo Verde independente era viável” (Lopes, 1996). Abílio Duarte, investido Ministro dos Negócios Estrangeiros da República de Cabo Verde no pós-independência afirmava que o realismo e o otimismo eram indispensáveis à concretização do projeto cabo-verdiano: “Eu também não fui ensinado a ser Ministro dos Negócios Estrangeiros. Não fomos nós todos que quisemos tomar a terra?! Olha, então temos que pegar nela e desenrascar-nos. Ninguém vai governar isto por nós!” (Direito e Cidadania, 2007: 7).

As rédeas para o desenvolvimento do país estavam unicamente nas mãos dos cabo-verdianos apesar da relativa inexperiência dos líderes uma vez que só alguns como Aristides Pereira tinham durante o período colonial acumulando uma vasta experiência organizativa que seria capitalizada na governação do país.

### *2.2.2. A afirmação de Cabo Verde no cenário internacional*

O advento de Cabo Verde na cena internacional, não obstante os problemas internos, dá-se num contexto internacional particularmente difícil<sup>38</sup>, marcado pelo embate ‘silencioso’ entre duas superpotências e cujas ações viriam a mudar não só a constelação internacional mas também o comportamento dos que nela orbitavam<sup>39</sup>. Após ter conquistado a sua

---

<sup>38</sup> A década foi marcada por profundos abalos a nível internacional caracterizados pela desregulamentação do sistema monetário internacional e dois choques petrolíferos (em 1973 e 1979) generalizando a subida dos preços e precariedade social; Clima de tensão e desconfiança criado pelo dois blocos antagónicos durante a Guerra Fria, proliferação de conflitos regionais com incidência em África, América Latina e Ásia Meridional etc.

<sup>39</sup> O Guerra Fria ficou marcado por uma forte tensão ideológica entre os blocos socialista (URSS) e capitalista (EUA). Apesar de não ter havido confronto direto entre as duas potências, verifica-se um competição por espaços de influência dando origem aos conflitos regionais. Durante a Guerra Fria, cada palmo de terra contava.

independência, Cabo Verde ganha o estatuto de membro de pleno direito da comunidade internacional, pesando enquanto nação soberana no sistema internacional. Tendo o pensamento de Amílcar Cabral por referência, o jovem Estado assume face à comunidade internacional o compromisso de promover o desenvolvimento social e económico do país e “criar bases materiais para a participação no progresso da ciência e da técnica, assim como defender a soberania nacional e a integridade do território” (Nascimento, 2004: 4). São objetivos audazes que, tendo em conta o contexto internacional e a realidade do país, se revelavam extremamente difíceis de serem concretizados. Estávamos em plena Guerra Fria e o novo Estado que nascera, apesar das dificuldades endógenas, possuía grandes ambições. Um forte investimento político por parte dos líderes do PAIGC agourava-se determinante para o sucesso do projeto da consolidação do Estado independente (Pereira, 2002).

Contudo, a solução para o desenvolvimento do país encontrava-se no exterior. Os cabo-verdianos que desde cedo começaram a imigrar também o perceberam, assim como os membros do partido binacional para quem as vulnerabilidades do país não passavam despercebidas. Desta feita, o primeiro governo vai canalizar grande parte da sua política para a cooperação externa e a diversificação de parceiros (Lopes, 1996). Consideramos, como já foi aqui realçado, que os primeiros contactos com aqueles que viriam a ser os primeiros parceiros de Cabo Verde, enquanto país independente, começaram com os processos de negociação e atração de ajudas e parcerias, ainda na luta armada que teve como arena a Guiné-Bissau. Durante todo este processo, os cabo-verdianos que estiveram em cargos de grande relevância<sup>40</sup> dentro do PAIGC estabeleceram contactos com vários países e líderes de movimentos independentistas.

Sendo um Estado pequeno, com poucos recursos mas geograficamente bem posicionado, Cabo Verde despertava o interesse dos grandes países da época interessados em fazer das ilhas uma base militar em pleno atlântico (Graça, 2012). Se a *détente*<sup>41</sup> é conhecida

---

<sup>40</sup> “ (...) Apesar de terem uma participação fraca em número, na luta armada, eram (os cabo-verdianos) favorecidos; no campo da política externa Cabo Verde mantinha relações diferentes das opções radicais da Guiné-Bissau” (Lopes 1996: 647).

<sup>41</sup> Ou coexistência pacífica é o período de calma marcado pela redução da tensão entre a URSS e os EUA. A guerra do Vietnam, o temor da guerra nuclear foram algumas das razões que levaram as duas potências a mudar de uma tática de hostilidade para uma maior descompressão.

como o período de contenção bélica, isto não se verifica nas outras regiões do mundo que serviram como mesa de xadrez na disputa entre os blocos socialista e capitalista. A vontade de cooptação e satelização eram realidades constantes, e, Cabo Verde não era exceção, a sua posição em pleno Atlântico era alvo de interesse internacional (Vaisse, 1996). Nasce aqui o pragmatismo e o realismo da diplomacia cabo-verdiana. Num mundo onde ideologias antagônicas coabitavam entre si num clima de extrema tensão e desconfiança, Cabo Verde teve de procurar margens de manobra entre os dois protagonistas beligerantes e tecer a confiança entre cada uma delas a fim de beneficiar do apoio financeiro de ambos (Lopes, 1996) e assim poder sobreviver. Esta sobrevivência passava por delinear uma política externa prudente, sensata e realista. Numa entrevista concedida ao jornalista Lopes (1996), Abílio Duarte, o precursor da política externa de cabo-verdiana, afirmava que desde o início tinha tido a clarividência de que a diplomacia cabo-verdiana deveria defender, em primeiro lugar, os interesses fundamentais de Cabo Verde. Segundo Abílio Duarte, “Para além de que qualquer motivação de ordem política ou ideológica, a nossa postura é de que não se podia de maneira nenhuma nivelar a política externa do Estado com a do partido não obstante as convergências possíveis” (Lopes, 1996: 472).

Apesar do PAIGC ter uma orientação marxista e receber grande parte das ajudas da URSS ainda no período da luta armada, a ala cabo-verdiana<sup>42</sup> procurou desde cedo evitar quaisquer conotações que prejudicassem as suas parcerias futuras com os Estados Unidos. Para Silvino da Luz, os primeiros anos foram marcados por “muitos malabarismos”. Era crucial deixar bem claro aos soviéticos que Cabo Verde não pretendia oferecer as suas ilhas às estratégias militares, sem, no entanto, perder as boas relações com esses aliados tradicionais, mas também urgia adotar atitudes que credibilizassem o país face aos americanos (Lopes, 1996).

Não podendo agradar a ‘gregos e troianos’, o país mostrou um pragmatismo delicado que nem sempre foi fácil de exercer sobretudo no que tange a conseguir a confiança dos seus parceiros. Ainda em torno de fazer das ilhas uma base militar, Abílio Duarte dizia que Cabo Verde era cobiçado por todos, mas o país nunca negociou a partilha da sua soberania

---

<sup>42</sup> Fazemos referência ao ramo do PAICV que conduzia a política cabo-verdiana nos pós 1975.

territorial com nenhum país. Cabo Verde nunca se resignou em servir como base militar para as grandes potências, não obstante as pressões neste sentido (Cardoso, 1986; Lopes, 1996). Um dos marcos da continuidade da política externa de Cabo Verde é exatamente esta posição firme e repulsiva quanto ao uso da sua posição geoestratégica para fins belicosos. A atual constituição da República de Cabo Verde recusa veementemente a transformação das ilhas numa base militar<sup>43</sup>. Não se pode, no entanto, descurar a influência soviética na altura uma vez que o PAIGC era marcadamente marxista-leninista<sup>44</sup>.

Cabo Verde recebeu imensas ajudas da sua aliada comunista embora o país nunca se tivesse deixado absorver pelo domínio soviético. Tal aconteceu de forma diferente em outros países africanos como Angola e Moçambique, palcos nos conflitos regionais entre as duas potências (Vaisse,1996:170). Para Abílio Duarte, de entre os PALOP, Cabo Verde era o país que tinha uma política externa mais independente (Lopes, 1996). Essa independência passava, a nosso ver, por um desapego ainda que residual às ideologias de cariz africanista e marxista, fontes de inspiração do PAIGC. Entre a ideologia e a prática havia uma certa incoerência na forma de agir dos líderes daquele partido.

A nossa postura fez com que várias vezes divergíssemos com a Guiné-Bissau e mesmo com Angola, Moçambique e São Tomé e Príncipe tanto na OUA como na ONU e no movimento dos não-alinhados. Teríamos levado Cabo Verde à pedra se fôssemos fazer as mesmas besteiras que Angola e Moçambique. (Lopes,1996).

Passar uma imagem que fosse diferente desses países supracitados foi a grande preocupação dos líderes cabo-verdianos. De certa forma, tornou-se necessário mostrar à comunidade internacional que Cabo Verde era neutro e que o seu único interesse era o desenvolvimento social e a “interiorização” da independência. Apesar do país estar ligado à

---

<sup>43</sup> Artigo 11º sobre as Relações Internacionais e o Direito Internacional: 4.O Estado de Cabo Verde recusa a instalação de bases militares estrangeiras no seu território.

<sup>44</sup> A União Soviética foi durante este período, porto de amparo para vários países onde regia o regime do partido único. Muitos quadros cabo-verdianos e guineenses foram formados por aquela potência hoje decaída. O partido possuía milícias, defendia o controlo da economia pelo Estado, no plano externo era anti imperialista, e chegou-se mesmo a falar em privatizar todas as empresas privadas de Cabo Verde (Lopes, 1986) Contudo, a célula do PAIGC de Cabo Verde distinguia-se por um maior afastamento dessas ideologias comparativamente à célula guineense marcada pela ideologia. Mas havia em Cabo Verde pessoas tanto radicais como os mais ponderados para não dizer com pendor liberal.

Guiné-Bissau, os dirigentes do PAIGC, da ala cabo-verdiana, procuraram, ainda antes da cisão (em 1980), passar uma imagem diferente daquele Estado que era visto com “estranheza” por parte da comunidade internacional (Lopes, 1996). Esta procura por mudança está patente nas palavras de Jorge Carlos Fonseca<sup>45</sup> que na altura dizia que os cabo-verdianos estavam cientes de que o regime das ilhas “ tinha de ser mais suave e de maior abertura” (Lopes, 1996: 473), referindo-se à abertura política que se verificaria quinze a anos depois.

Outro exemplo de busca pela mudança é a capacidade de reconciliação com a história colonial e uma certa rejeição de teses “dependentistas”. De facto, Cabo Verde seria a primeira das ex-colónias portuguesas a estabelecer relações cordiais e de cooperação com aquela ex-metrópole tendo exercido uma diplomacia de mediador entre esta e as suas demais antigas colónias (Lopes,1996). O pragmatismo e o realismo da política externa começavam a tomar forma na própria lógica discursiva dos diplomatas cabo-verdianos. Ainda segundo Abílio Duarte,

Nós tivemos clarividência ao compreender que apesar dos sofrimentos cruentíssimos motivados pela guerra colonial, apesar de no momento da independência as feridas estarem ainda abertas, havia que estabelecer relações corretas e salutares com o governo português, porque achávamos que isso era do interesse das duas partes, e não permitindo que ressentimentos vindos da luta falassem mais alto. Esta foi uma posição responsável, *ab initio*, que abriu caminho para múltiplos acordos de cooperação entre Cabo Verde e Portugal e que se saldou num relacionamento frutuoso e amigável. (Lopes,1996).

Os cabo-verdianos depressa compreenderam que não podiam apagar a história, mas podiam reescrevê-la, reconciliando-se com a sua memória colonial. Ao estabelecer relações amistosas com Portugal, Cabo Verde mostra não só uma grande maturidade para o contexto que se vivia na época mas também, uma capacidade de antecipar o seu futuro. Portugal tornar-se-ia assim o passaporte do país para a União Europeia. Outrossim, Cabo Verde tinha de atrair o maior número possível de parceiros e ao mesmo tempo evitar tomar ou defender posições ideológicas que atrapalhassem esse processo, afirmando a sua neutralidade. Se nas ilhas as ideologias marxistas exerciam a sua influência sobre certos grupos, o PAICG procurou desacreditá-las.

---

<sup>45</sup> Atual Guardião da Constituição de Cabo Verde depois das eleições presidenciais de 2011.

Deste modo, Pedro Pires dizia que era preciso por termo a certo verbalismo político em voga, uma vez que Cabo Verde não estava sozinho no mundo e que, para sobreviver, necessitava do apoio dos países tidos como imperialistas ou neocolonialistas (Lopes,1996). Foi, entre outras coisas, essa prudência, capacidade de antevisão e de análise da política global na época que fez Cabo Verde ganhar muitos adeptos e arrecadar ajudas, tanto por parte da URSS que já vinha colaborando com o PAIGC desde os primórdios como dos Estados Unidos. “Uma das mais significativas contribuições que recebemos logo no início foi da administração Ford, que pôs à nossa disposição uma ajuda escalonada de três milhões de dólares” (Lopes, 1996: 472). Os interesses da nação sempre estiverem acima das vontades do partido isto porque as dificuldades que o país tinha que enfrentar, enquanto país independente, eram mais fortes que as simpatias ideológicas dos governantes.

### 2.2.3. Os primeiros desafios da política externa de Cabo Verde.

Nos primeiros anos da independência, a carência do país era enorme e a maior parte da população vivia abaixo do limiar da pobreza (Cardoso, 1986). Era necessária uma política externa forte que dissuadisse quaisquer pretensões adversas aos interesses de Cabo Verde mas que acima de tudo respondesse aos anseios sociais e económicos dos cabo-verdianos. Assim, ao mesmo tempo que Cabo Verde recusa ajudas com contrapartidas que violam os seus interesses<sup>46</sup>, procura por outro lado diversificar os seus parceiros de forma a se verem mais independentes dos doadores. São assim estabelecidas relações com vários países para além da Rússia e dos Estados Unidos. Ao nível da Europa, estabeleceram-se acordos com a Alemanha, a França, a Espanha, e os Benelux<sup>47</sup>. De destacar também as relações com o Brasil e com países do continente africano uma vez que o próprio PAICG afirmava a sua vocação pan-africanista.

---

<sup>46</sup> Numa das visitas de Cabo Verde à União Soviética cujo propósito fora o de receber ajudas, levanta-se a questão de fazer das ilhas uma base militar mas, os cabo-verdianos recusam, assim como recusam várias outras propostas no que tange, por exemplo, aos direitos do mar e à entrada de barcos soviéticos nas ilhas (Lopes,1996: 473).

<sup>47</sup> Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo.

Numa vertente mais multilateral, como membro das Nações Unidas, Cabo Verde começa a desenvolver estratégias e discursos cada vez mais voltados para a atração de ajudas a nível internacional. A multiplicação de parceiros permitiu ao país desenvolver uma política externa subsidiária e de desenvolvimento baseado na atração e maximização das ajudas externas e numa boa gestão das mesmas ao cumprir desde cedo as condicionalidades daí resultantes salvaguardando sempre os interesses supremos do país (Cardoso, 1986). Um exemplo que ilustra bem essa preocupação em gerir as ajudas foi o destino que o Governo de Pedro Pires deu à ajuda alimentar oferecida pela ONU no âmbito do Programa Alimentar Mundial. Donativos em géneros alimentícios oferecidos pelo programa foram rentabilizados pelo Estado, dando origem a uma das primeiras empresas estatais de Cabo Verde, a EMPA<sup>48</sup> (Cardoso, 2004, Lopes, 1996). Se esta prática pôde, na altura ser considerada estranha à lógica da cooperação internacional, as justificações de Cabo Verde não só foram bem aceites, como serviram de inspiração para as mudanças que se operaram na cooperação com o PAM (Cardoso, 2004; Lopes, 1996). Ademais, tal atitude permitiu, a nosso ver, que desde cedo o Estado (embora assumindo as suas obrigações enquanto Estado providência) não criasse uma cultura de assistencialismo e dependência excessiva. No entanto esta dependência existiu e ainda existe atualmente. O próprio Estado possui uma dependência crónica das ajudas externas e da remessa dos emigrantes. Assim, criou-se uma cultura de “Estado Bombeiro” difícil de ultrapassar porque a própria estrutura económica das ilhas e a centralização das forças de produção nas mãos do Estado e que dificultam a iniciativa privada.” (Lopes, 1996; Silva, 2001; Lima, 2001).

Cabo Verde começava assim a mostrar maturidade e a conquistar reconhecimento internacional pela sua postura. O controverso ‘*Dossiê África do Sul*’ é, na nossa opinião, um dos primeiros êxitos diplomáticos de Cabo Verde após a independência e o exemplo mais evidente do seu realismo e protagonismo. Alvo de sanções pelas Nações Unidas, a Commonwealth e sobretudo pela então Organização da Unidade Africana devido às suas pretensões imperialistas e ao regime do Apartheid que implementou, a África do Sul viu-se

---

<sup>48</sup> Empresa Pública de Abastecimento (1976).

isolada no cenário internacional. Sendo um dos palcos de conflitos regionais que proliferavam na altura, a África do Sul tinha como único aliado militar os Estados Unidos. É aqui que começa a “batalha” diplomática de Cabo Verde que, contrariamente aos outros países membros da OUA, não aderiu à vaga de sanções que foi aplicada (Lopes, 1996).

As justificações dadas na altura por Pedro Pires (principal mentor de tal decisão) apontavam para as consequências económicas que seriam catastróficas tendo em conta a realidade do país. Se fossem interrompidas as escalas entre Pretória e Sal, Cabo Verde perdia 25,4 milhões de dólares o que correspondia a 31% do Produto Interno Bruto, sem contabilizar as comissões que o tesouro de Cabo Verde recolhia junto da Petrolífera Shell que abastecia a frota sul-africana e estimadas em 20% das receitas da empresa (Lopes, 1996). Essa atitude mereceu o repúdio de países amigos como Moçambique e sobretudo Angola, dois países que se encontravam em confronto com Pretória. Naquilo que pode ser caracterizado como uma neutralidade ambígua ou um “não alinhamento mitigado”, Cabo Verde decide abrir o seu espaço aéreo e o aeroporto do Sal, tanto para cubanos como americanos (Cardoso, 1986). Num conflito em que tamanho contava e onde os recursos eram condição *sine qua non* para o sucesso, Cabo Verde inverteu a estratégia sempre fiel ao princípio de salvaguarda dos interesses nacionais. No entanto, este pragmatismo, não obstante as justificações, manchou de certa forma a imagem do país num continente aonde a ideologia conhecia o seu auge. O país “redimir-se-ia” dessa alegada “traição” à ideologia ao criar as condições para os acordos de paz entre as partes beligerantes (Cardoso, 1986).

Ficam assim marcados os primeiros anos de Cabo Verde enquanto Estado independente no plano internacional. O país, cuja viabilidade era desde cedo questionada, capitalizou as suas dificuldades, as experiências adquiridas pelos seus governantes na luta pela independência desencadeada ao lado da Guiné-Bissau, a sua neutralidade e toda a sua política externa para tornar possível uma realidade diferente.

#### 2.2.4. O acordar de um sonho: o fim da unidade política entre Cabo Verde e Guiné-Bissau

“Para sermos unidos não pode haver parte que seja desleal. Não pode. No dia em que isso acontecer acaba a unidade” (Lopes,1996: 632). Nestas palavras proferidas por Pedro Pires num comício em que Luís Cabral<sup>49</sup> deveria estar presente, sentenciava-se o destino do projeto de Amílcar Cabral: unidade entre os povos da Guiné e de Cabo Verde.

Durante os cinco anos que seguiram a independência, os dois países (Guiné-Bissau e Cabo Verde) estavam ligados por um projeto de unidade, justificado pela partilha de uma história comum, fortes vínculos culturais e afetivos, e um mesmo “guarda-chuva político”, ou seja, o PAICG como movimento aglutinador dessas semelhanças. Esses dois povos, que Cabral considerava irmãos, lutaram juntos pela causa comum. No entanto, as diferenças eram grandes. Embora as vozes opositoras à unidade não fizessem eco e alarido no seio do partido, nem todos partilhavam este entusiasmo (Lopes,1996) e isso tanto do lado guineense como do lado cabo-verdiano. A unidade, para muitos, era um projeto utópico que subestimava e negligenciava, de certa forma, as diferenças que existiam entre as duas nações. Se do lado cabo-verdiano, encontramos pessoas mais instruídas, uma massa crítica moderna e homogénea culturalmente, do lado guineense, encontramos o oposto que atizou as divergências entre os dois povos (Lopes, 1996).

Face a essas reações hostis, Cabral afirmava que “para se ter unidade é preciso ter coisas diferentes”, numa hipotética alusão à complementaridade entre os dois povos. O líder justifica com a razão a necessidade da unidade, dizendo que “Qualquer pessoa que não seja ignorante e que estude (...) que conheça a história a fundo da Guiné e de Cabo Verde, (...) essa pessoa, se tem de facto o interesse no avanço do nosso povo, tem que ser a favor da unidade da Guiné e de Cabo Verde” (Lopes, 1996: 6389).

Na mesma linha, Aristides Pereira salienta que o projeto da unidade foi mal interpretado por parte de certas elites, gerando polémicas desnecessárias em torno de uma suposta imposição do projeto às vontades populares. Pereira avança ainda dizendo que “bastava dar-se ao trabalho de ler os textos que contêm expressamente a questão da unidade para se ver que só com uma vontade popular tal princípio poderia ser concretizado” (Pereira, 2002: 111). Esta crispação entre os dois povos e sobretudo o sentimento de desigualdade na

---

<sup>49</sup> Primeiro Presidente da República da Guiné-Bissau, como referido anteriormente.

unidade que os guineenses sentiam em relação aos cabo-verdianos teriam criado as condições para o golpe e, conseqüentemente, para a sua legitimação por parte do povo guineense<sup>50</sup>.

Outro motivo que estaria na origem do golpe, segundo Álvaro Nóbrega, seria a própria desorganização do PAICG assim como uma situação económica calamitosa, mal gerida pelo governo de Luís Cabral (Nóbrega, 2003 *apud* Fernandes, 2007). A 14 de novembro de 1980, o projeto de unidade desmoronar-se-ia. Segundo o Jornal *Voz di Povo*, na sua linha editorial de 12 de janeiro de 1981, as reações em Cabo Verde foram de emoções, mágoa e lágrimas. Considerado como um grave atentado ao projeto de Amílcar Cabral, o golpe foi unanimemente condenado pelas autoridades cabo-verdianas. Após várias trocas de emissários para se perceber o que se passara, e quais tinham sido as razões do golpe de Estado, ficou claro que um diálogo entre os dois países, tendo em conta os acontecimentos não seria fácil. Isto estava bem patente nas trocas de acusações feitas entre dirigentes cabo-verdianos e guineenses (Fernandes, 2007). Na última mensagem enviada ao Nino Vieira, Aristides Pereira anunciava oficialmente a rotura recusando qualquer tipo de diálogo com o governo, cuja legitimidade não reconhecia (Lopes, 1996). O dirigente africano declara, então, que Cabo Verde não iria interferir nos assuntos internos da Guiné-Bissau e que o governo cabo-verdiano tomaria todas as medidas necessárias no sentido de assegurar o regresso a Cabo Verde de todos os nacionais que o queiram fazer (Fernandes, 2007).

A 20 de janeiro de 1981, a rotura culmina na “metamorfose” do PAIGC com proclamação pública e oficial do Partido Africano de Independência de Cabo Verde, o novo partido dirigente de Cabo Verde. As relações com a Guiné-Bissau só voltariam a ser restabelecidas em junho de 1982, em Maputo, sob a iniciativa de Samora Machel onde os dois países passaram a estabelecer relações diplomáticas, comprometendo-se a resolver as questões pendentes e relançar a cooperação entre os dois países (Lopes, 1996).

---

<sup>50</sup> Segundo João Bernardo Vieira, a revisão constitucional que se objetivou “na personalização do poder e na negação ao povo guineense da sua Identidade Nacional”, e o carácter desigual desta constituição (em Cabo Verde a Constituição não permite a um guineense ser Presidente, enquanto que este pode sê-lo na Guiné-Bissau; a pena de morte é permitida na Guiné e não em Cabo Verde) foi o detonador que motivou a ação militar chamada que o golpista chama de reajustamento (Fernandes, 2007).

Com a separação do PAIGC, Cabo Verde nascia de novo conquistando e afirmando mais uma vez a sua independência. Na revisão da Constituição o PAICV assume todo o legado histórico, político e ideológico do P.A.I.G.C e o pensamento de Amílcar Cabral como guia e retirando-se todas referências ao mesmo (Fernandes, 2007).

Duas características sobressaem na obra de Lopes (1996), na análise que faz à diplomacia cabo-verdiana nos primeiros anos até à rotura com Bissau: por um lado, um forte investimento político “personificado” em figuras como Aristides Pereira, Abílio Duarte e Silvino Luz. Esta vertente era voltada para a afirmação de Cabo Verde enquanto Estado soberano, mediando diferentes contensões entre os países africanos e o mundo ocidental. Referimo-nos aqui ao papel que o país teve no processo de reconciliação entre Portugal e as antigas colónias, e o papel de extrema importância que desempenhou na resolução dos conflitos regionais servindo-se como palco de encontros secretos entre Luanda e Pretória com vista a estabelecer um acordo de paz; por outro lado, a cooperação e a atração de ajudas externas, com vista à defesa e à salvaguarda dos interesses da nação e das diásporas (Lopes, 1996).

### 2.3- Segundo Período (1980-1990): da ditadura à democratização

Após o golpe que inviabilizou a unidade com a Guiné-Bissau, a diplomacia cabo-verdiana atingiu a plenitude da sua independência” O ‘*putsch*’ de 17 de novembro de 1980 iria provocar uma mudança no *status quo* do Estado cabo-verdiano. O novo *establishment* ficou marcado pelo apogeu do PAICG cujas eleições de 7 de dezembro do mesmo ano o viriam a legitimar enquanto nova entidade política. Apesar de haver certas continuidades no que se refere às linhas diretrizes da governação do país, verificam-se algumas alterações na estrutura da composição do governo<sup>51</sup> (Lopes, 1996).

Outra grande alteração foi a Constituição da República de Cabo Verde que é aprovada 5 de setembro de 1980 sendo promulgada a 7 de outubro do mesmo ano (Nascimento, 2004: 6). Estavam assim superados constrangimentos que a Lei sobre a

---

<sup>51</sup>Aristides Pereira deixa o cargo de Ministro das Relações Exteriores.

Organização Política do Estado (LOPE)<sup>52</sup> tinha causado e Cabo Verde reafirmava com mais vigor a sua identidade como membro de pleno direito nas relações internacionais.

No entanto, a Constituição apresentava já a sua primeira contradição ao consagrar no seu artigo 4º o PAICV enquanto força política dirigente da sociedade e do Estado cuja missão era a de “estabelecer as bases gerais do programa político, económico, social, cultural, de defesa e segurança a realizar pelo Estado” (Nascimento, 2004: 6). Jorge Carlos Fonseca numa entrevista concedida a Lopes, dizia que: “a chave para a análise da caracterização da Constituição da República de Cabo Verde, do seu sistema político, do seu regime político, é a consagração do princípio da direção e controlo do Estado pelo partido único institucionalizado” (Lopes, 1996: 625).

Apesar de a Constituição se afirmar como sendo democrática, o artigo 4º, assim como o artigo 44º<sup>53</sup> eram reflexos da ditadura que viria a instaurar-se nas ilhas assumindo-se que “O partido decide, o parlamento ratifica, e dá força legal às decisões, o governo executa sob o controlo do partido” (Lopes, 1996: 652). À semelhança do que se passava nos outros países africanos verifica-se uma pesada carga ideológica no regime que se anuncia, com preeminência para as ideologias de carácter socialista sobretudo no que diz respeito ao papel do Estado como senhor absoluto das ilhas (Nascimento, 2004).

No que tange à política externa, a lógica de captação dos recursos externos para o desenvolvimento do país continua a ser o objetivo do governo. Sempre pragmático, Cabo Verde continua o malabarismo diplomático num não alinhamento mitigado que se afirma cada vez mais.

Uma das primeiras ações externas seria para explicar ao mundo as razões que levaram à cisão com Bissau (Lopes, 1996). Nesta altura, Cabo Verde torna-se cada vez mais próximo do Ocidente, sem no entanto, se desligar dos seus aliados comunistas nomeadamente Cuba. Esta continuava a ser referência para os pioneiros da luta que agora estavam na direção do partido estatizante. Se as ideologias soviéticas ainda exerciam forte influência na política

---

<sup>52</sup> Lei sobre a Organização Política do Estado, que funcionou como a Lei Principal do país até a aprovação da Constituição da República em 1980.

<sup>53</sup> “Não é permitida mais de uma lista de candidatos no mesmo círculo eleitoral” segundo o exposto no B.O nº15 e 15 de abril sobre a lei eleitoral.

interna das ilhas, isso não se verifica no plano internacional, havendo uma clara separação entre os interesses do Estado e os interesses do partido o que permitiu uma melhor asserção do país na cena internacional e sobretudo uma saudável aproximação com os Estados Unidos da América.

Num mundo em que a Guerra Fria atingia o seu auge, Cabo Verde procurou consolidar a sua transição política da forma mais coesa possível, apesar do determinismo pessimista que se gerava em torno dos ideais pacifistas (Cardoso, 1986). O culto de uma cultura da paz num mundo hostil torna-se uma estratégia indispensável para a sobrevivência, tanto interna como externa deste *Pequeno Estado*<sup>54</sup>. Diferentemente da Guiné-Bissau, Cabo Verde não tinha experiência militar e esta nunca foi uma prioridade das ilhas. Por outro lado, era necessário unir os povos da ilhas, criar uma coesão social forte para assegurar a estabilidade do país e usar esta estabilidade para receber as boas graças dos seus parceiros externos; era também necessário afirmar uma posição forte num mundo onde o conceito de paz se tornava fugaz (Varela, 2005). “Assim, a política de paz torna-se um elemento ativo de defesa nacional, de independência” (Cardoso, 1986: 13) e de não alinhamento internacional, tornando-se num caso singular no continente africano.

O não alinhamento de Cabo Verde passou a assumir vários contornos sendo classificado como não alinhamento mitigado (Lopes, 1996). Tal como já tinha referido, o *dossiê* “África do Sul” pode ser considerado um desses casos. Contudo é de se ressaltar que em termos de posicionamento internacional desde os primórdios da independência, Cabo Verde, diferentemente dos seus congêneres procurou manter uma relativa independência ideológica. Esta atitude levou o país ainda que carente de ajudas a recusar em certos momentos a assistência material dos seus parceiros, quando entendia que a sua neutralidade e interesse nacionais estavam comprometidos. A propósito de uma dessas recusas, Pedro Pires

---

<sup>54</sup> É comum na bibliografia sobre os *Pequenos Estados* encontrar referências generalizantes sobre o “imobilismo ou o fatalismo” destes face às grandes potências agindo segundo as vontades destas, assim como a ideia de que os Pequenos Estados estão *à priori* “vencionados” para a paz (Varela, 2005). Concordamos com as teses de Odair Varela e Renato Cardoso (1986) que contrariam essas análises uma vez que segundo este último “O uso que se tem dado às ilhas estrategicamente situadas recomenda menos a aceitação da ideia de uma vocação para a paz”. Cabo Verde foi uma exceção, pelo seu não alinhamento, pelo seu pragmatismo, e pela adoção da cultura de paz enquanto estratégia de aglutinação social e aceitação internacional.

falava de visitas realizadas pela URSS: “Eles só nos ajudariam mediante contrapartidas; compreendemos que, se aceitássemos, encontraríamos na Guerra Fria . Eles queriam fazer de Cabo Verde uma base e nós dissemos que não aceitávamos. A visita disiludiu-nos” ( Lopes, 1996: 473).

A política de paz esteve também bastante presente nas relações com Portugal e no papel de mediador que Cabo Verde desempenhou no processo de reconciliação entre a antiga metrópole e as ex-colónias. Não menos importante, a nível regional, o país desempenhou um papel significativo na mediação dos conflitos na África Austral, disponibilizando o seu território, nomeadamente a ilha do Sal para servir como palco de encontros secretos entre as partes envolvidas (Lopes, 1996). Graças a esses encontros, foi possível estabelecer um diálogo com resultados profícuos para a paz entre Angola e a África do Sul assim com a *South-West Africa People's Organisation* (SWAPO) (Lopes, 1996). Esses acontecimentos, para além da experiência e dos contactos que proporcionaram ao jovem país, contribuíram sobremaneira para o seu prestígio internacional.

A performance de Cabo Verde nesses processos fez com que o país ganhasse o respeito não só das duas maiores potências da época (URSS e EUA) mas também por parte da sua vizinhança, além de conquistar uma credibilidade no que diz respeito à mediação dos conflitos na região em que se encontra inserido. Esses ganhos seriam reconhecidos internacionalmente quando, em 1981, Aristides Pereira é convidado para ser o porta-voz do grupo africano na *Conferência Mundial* dos vinte e um *Países Menos Avançados* (PMA) que teve lugar em Paris. Também a nomeação de Aristides Pereira para coordenar as ações diplomáticas dos cinco PALOP no que dizia respeito aos problemas da África Austral, foi reconhecimento do mérito da diplomacia do país. Com isso reconhecia-se o valor do papel que esse pequeno país e o seu presidente, em particular, desempenham na dinâmica da paz na África Austral e confirmava-se que os seus pares consideravam que Aristides Pereira se encontrava particularmente bem colocado para prosseguir essa missão complexa e delicada (Cardoso, 1986), assim como nas várias conferências organizadas tanto no país como no estrangeiro onde o mérito da diplomacia cabo-verdiana era reconhecido (Davidson, 1988).

## 2.4- O fim da Guerra Fria e a abertura política

Apesar do reconhecimento internacional e de ter conseguido criar uma coesão social forte, o país vê-se confrontado com distúrbios internos, fruto da repressão de um regime autoritário que não respondia satisfatoriamente aos anseios do povo. Para Davidson, apesar de se ter tornando num “país em paz consigo próprio” isso não descurava o facto de que o país tinha problemas internos problemas que este autor atribui não só à carência material mas também a um passado “de uma história silenciada” e a uma realidade ilusória que o PAICV procurava incutir nas pessoas através de discursos de esperança e conformismo junto de um povo que só pensava em emigrar (Davidson, 1998: 229).

Terminada a Guerra Fria, com a vitória dos EUA e a unipolaridade do mundo, as pressões sobre Cabo Verde, anteriormente tímidas não se fizeram esperar e os dirigentes do partido único tomavam consciência da insustentabilidade do regime. Assim, a 19 de fevereiro de 1990, pela voz de Pedro Pires, o PAICV anunciava a abertura política que seria efetivada com a revogação do artigo 4º da Constituição e a aprovação da nova lei eleitoral e lei sobre os partidos políticos. A abertura política seria efetivada e consumada em 1991 com a vitória do MPD e no reconhecimento da vitória por parte do PAICV que por longos quinze anos dirigiu os destinos do país (Lopes, 1996; Nascimento, 2004). Muitas foram as razões que estiveram na base da transição democrática.

A nível interno, havia um forte descontentamento relativamente ao regime. Podemos destacar aqui alguns exemplos de situações que levaram o “partido- Estado” a ponderar sobre a abertura política. Casos como a revolta dos estudantes de Mindelo em 1987, o distúrbio na Ilha do Maio em 1989, as manifestações dos agricultores, a oposição crescente levada a cabo pela Igreja Católica, assim como surgimento de pequenos grupos simpatizantes da revolução de Mao, os ditos trotskistas vistos como militantes que abandonaram o PAICV, a crise económica e a própria burocratização do Estado levaram à secundarização da ideologia partidária<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Para Lopes (1996), a perda gradual da importância política do PAICV na condução do Estado e da sociedade e o surgimento de uma classe tecnocrata que detinha o domínio das questões do desenvolvimento começam a

A nível externo, a diáspora cabo-verdiana sobretudo intelectual, começa a manifestar repúdio contra o regime das ilhas. A União Cabo-verdiana Independente Democrática (UCID) teve aqui um papel muito importante. Com a queda do muro de Berlim e consequentemente desmantelamento da URSS, o país iria abraçar a terceira vaga da democratização. Para Lopes, a pressão externa e a diminuição das ajudas foram fatores que pesaram no processo de abertura política (Lopes, 1996). De acordo com o MPD,

[...] O descontentamento generalizado, a evolução do pensamento político cabo-verdiano e as pressões internas, aliados a um contexto internacional cada vez mais hostil aos regimes monopartidários, revelaram-se decisivos para forçar a mão à atual direção do país, levando-a em consequência, a admitir o princípio do pluralismo político [...] (Silva, 2007: 181).

Esta abertura não foi apenas o produto de descontentamentos mas deveu-se também à própria vontade política de adaptação do PAICV na altura (Koudawo, 2000 *apud* Cardoso: 2004), ainda que tenha tomado a iniciativa num momento em que a situação já estava ao rubro. O percurso que o partido fez desde a época da independência mostra não só um realismo prático e pragmático mas também uma capacidade de antever acontecimentos e ponderar as suas ações consoante as conjunturas. O reconhecimento imediato e consensual da vitória do MPD nas primeiras eleições livres reforça esta ideia. Aristides Pereira diz que o PAICV já no seu II Congresso iniciara a discussão sobre a abertura política mesmo não o tendo anunciado publicamente (Pereira, 2005). Na mesma linha, Adão Rocha<sup>56</sup> afirma que a abertura era esperada mas que demorou a chegar (Lopes, 1996: 688). Rocha acrescenta ainda que dentro do PAICV havia blocos distintos, uns mais conservadores e outros mais progressistas, o que, na nossa opinião, levou a uma fragilidade interna do partido onde se ia perdendo a força ideológica dos anos pós 1970.

Assim, concordamos com as teses de Évora (2001) e Cardoso (2004) quando defendem que a vontade política do PAICV foi determinante para a efetivação do processo que se seguiu. As pressões externas, embora tenham sido relevantes uma vez que Cabo Verde desde a sua independência procurara sempre adaptar-se à conjuntura internacional, não foram

---

marcar a fragilidade do PAICV. Para Osvaldo da Silva entrevistado por Lopes (1996) “... o partido foi muito ultrapassado pela realidade”.

<sup>56</sup> Atualmente conselheiro do Primeiro Ministro de Cabo Verde.

a condição *sine qua non* para a abertura política. Lembramos que, aquando do primeiro processo de transição para independência, ao ser passado o poder para o PAICG (ala cabo-verdiana), já se sabia que nas ilhas instaurar-se-ia um regime autoritário e nenhuma hostilidade determinante se verificou sobre esse facto.

No que diz respeito à diminuição das ajudas externas como fator de sanção ou pressão, Pedro Pires afirmava que não tinha havido nenhuma exigência por parte dos países doadores para a abertura política (Pires, 2000 *apud* Évora, 2001). Segundo a autora, essa ausência de pressão por parte das entidades doadoras explica-se pelos bons indicadores sociais e pelo baixo nível de corrupção que existia nas ilhas comparativamente aos outros países (Roselma, 2001). Terminado o período autoritário, o país iniciou a sua longa marcha para a consolidação democrática, vendo os seus esforços mais uma vez serem reconhecidos pela comunidade internacional. As primeiras eleições foram realizadas num ambiente de paz (Roselma, 2001). Houve uma grande adesão às urnas e o novo partido recebeu a aclamação da população. Com uma larga maioria, o MPD conseguiu poder suficiente para mudar a Constituição e os paradigmas do desenvolvimento e da estruturação social do país.

Ao abraçar a terceira vaga da democratização, Cabo Verde consolida a sua posição na arena internacional, aproxima-se e ganha confiança das instituições e parceiros ocidentais que consideram que Estados com regimes democráticos seriam unidades mais cooperativas credíveis e propensas à paz. O processo de transição que instaurou um regime democrático no país, é interpretado por Patrick Chabal (1998) “ como indicação de êxito da democracia em África” (Chabal, 1998 *apud* Nascimento, 2004). Estas conclusões são fundamentadas em grande parte pela forma organizada como um partido sem a história e o peso ideológico do PAICV conseguira em pouco tempo organizar-se e surgir como o maior partido da oposição, ganhando posteriormente as eleições com uma grande maioria (Nascimento, 2004).

Outros elementos usados para explicar tal fenómeno prendem-se com o facto de Cabo Verde possuir uma sociedade homogénea e coesa e do poder ser despersonalizado diferentemente do que acontece por exemplo na Guiné-Bissau, permitindo assim a uma passagem fluída do poder. O que mais demarca Cabo Verde dos seus congéneres é a forma pacífica e séria, sem sobressaltos nem instabilidades com que foi feita segunda transição política (Cardoso, 2004). O PAICV que durante quinze anos reinou, enquanto senhor único e

absoluto das ilhas, mostrava uma maturidade política coerente com o seu próprio processo histórico. Estas mudanças e alterações no sistema político vão exercer um forte impacto sobre a política externa de Cabo Verde.

Segundo Rosa (2012), as mudanças ocorridas com a abertura política marcada pela vitória do MPD e a queda do PAICV dão origem a um novo ciclo na política externa de Cabo Verde. Esta seria pautada pela diversificação dos parceiros e por uma diplomacia económica que foi iniciada ainda que timidamente já nos finais da década de 1980, período em que o país tal como vários outros passava por uma violenta crise económica com a redução das ajudas.

A Constituição de 1992 dá forma e consistência a estas dinâmicas políticas. A partir daqui nota-se a inclusão da componente identitária na política externa do país que coabita entre dois espaços distintos mas complementares, ajustados aos interesses do país e coerente com a sua história. A política externa afirma assim uma vertente afro-atlântica e euro-atlântica (Rosa, 2012). “Liberto da carga ideológica e da hegemonia do Partido sobre o Estado, o Governo, subordinando os seus desígnios à nova Constituição, estende, indiferenciadamente, a sua ofensiva diplomática a diversos países fora do círculo habitual e reforça a sua ação externa a regiões longínquas” (Rosa, 2012).

No nosso entender, a diversificação dos parceiros não começa necessariamente com a abertura política. Já antes da rotura com a Guiné-Bissau, Cabo Verde se pautara por esta via que viria a ser depois incrementada pelo PAICV. Sempre fiel à doutrina de não alinhamento, Cabo Verde já desenvolvia relações político-diplomáticas com países da Europa ocidental e do leste, do Golfo Pérsico, da Ásia e das Américas assim como um grande número de organizações e instituições tanto regionais como internacionais (Lopes, 1996; Varela, 2005). Para reforçar a nossa posição, citamos José Rocha, atual Secretário-geral do MIREX que no seu artigo “As Parcerias estratégicas no centro da Política Externa de Cabo Verde” (2010) afirmava que “Nos primórdios da independência, Cabo Verde tinha por credo aumentar e diversificar o número de parceiros de modo a relativizar ou diminuir a sua extrema dependência externa”.

Por outro lado, tal como defende Évora (2001), apesar de o MPD não possuir nenhuma orientação ideológica identificável<sup>57</sup> contrariamente ao PAICV marcadamente marxista, este partido (PAICV) também desenvolveu a sua diplomacia com diversos países do globo independentemente da sua opção ideológica (Évora, 2001). Além disso, várias diretrizes da política externa seguida pelo MPD são a continuidade da política externa iniciada pelo PAICV, como por exemplo a diversificação dos parceiros e a multiplicação de ancoragens pautadas pela diáspora cabo-verdiana. Sobre esta contradição entre a teoria e a prática, Rosa (2012) entende que “se na primeira República a política externa, por força dos preceitos constitucionais, continha emanações próprias de Partido-Estado ela nem sempre se vergou aos valores ideológicos do PAIGC”. Assim, nas suas relações externas mesmo face às adversidades e contrariedades da Guerra Fria, o “prato da balança pendeu quase sempre” para a defesa dos interesses nacionais sendo que a ideologia começa a se “desvanecer “no campo da política externa (Rosa, 2012). Deste modo, apesar de também considerarmos que a abertura política permitiu uma nova alvorada na política externa de Cabo Verde, não concordamos que isso se deva a diferenças ideológicas entre os regimes nem que exista uma correlação linear entre a política externa e o regime político cabo-verdiano.

As revisões feitas pelo MPD à Constituição de 1992 marcaram um novo paradigma na política externa no que diz respeito aos direitos humanos (que passaram a ser uma realidade tangível), à cultura da paz e à sobrevivência económica do país cuja vulnerabilidade e fragilidade passava também pela projeção de uma imagem de Estado pacífico consolidado democraticamente. No artigo 10º sobre as Relações Internacionais e o Direito Internacional, a Constituição, defende-se com a,

Consolidação dos Direitos Humanos no relacionamento da Comunidade das Nações, a interdição da utilização do espaço territorial cabo-verdiano para a instalação de bases militares, da garantia do respeito pelos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas, o reforço dos laços especiais de amizade e cooperação com a CPLP<sup>58</sup> e o empenho no esforço da identidade, da unidade e da integração africana (Rosa, 2012).

---

<sup>57</sup> No seu primeiro programa político de novembro de 1990, o partido não definiu sua linha ideológica, apenas apresentou as propostas para o desenvolvimento de Cabo Verde e fez uma defesa dos direitos e valores da democracia (MPD,1990).

<sup>58</sup> Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Essas mudanças introduzidas na política externa e os ganhos com elas obtidas nem sempre receberam apoio público da oposição (Rosa, 2012). Essa é uma das notáveis mudanças que ocorreram com a democratização do país. Aprovado o multipartidarismo, a oposição (que passou a ser o PAICV) passou a ter a sua relevância na formulação e no exercício da política externa do país.

Em Cabo Verde, pelas características próprias do país e pela sua história, nota-se um relativo consenso entre os partidos políticos em matéria de política externa, colocando o interesse nacional sempre acima das divergências que possam existir em termos ideológicos. Com a democratização do país, fazem-se um conjunto de reformas ao programa do governo com grande incidência na vertente económica, com a criação de uma base constitucional que garantisse direitos de iniciativa privada que até então não tinham sido contemplados (Évora, 2001).

Ao Estado omnipresente e senhor absoluto das forças, bens de produção e fontes de riqueza das ilhas, verifica-se a emergência do Estado *'laissez faire laissez passer'* (Reis, 2010). Face a um país debilitado financeiramente, o programa do governo tinha por principal objetivo criar um novo modelo de desenvolvimento, mais dinâmico baseado na abertura do mercado, incentivo à iniciativa e investimento privados com vista à inserção do país no mercado internacional. Um dos grandes ganhos no pano internacional foi o Acordo de Cooperação Cambial com Portugal (ACC) que garantiu a convertibilidade e estabilidade do escudo cabo-verdiano nesse país que albergava a maior diáspora cabo-verdiana (Rosa, 2012).

As reformas permitiram ao país ter uma representatividade nas instituições que regulavam (e regulam) a economia internacional, tais como o Fundo Monetário Internacional, (FMI) e o Banco Mundial (BM) e negociar, em 1999, a sua entrada na OMC que viria a efetivar-se dez anos depois. No sentido de cumprir os requisitos internacionais mas também de colmatar o fosso económico que herdaram, o novo governo desencadeou uma série de

privatizações em comunhão com o Banco Mundial<sup>59</sup>. Em 1992, é aprovada a lei de base das privatizações que dava uma consistência jurídica e organizativa a este processo<sup>60</sup>.

A política externa cabo-verdiana durante a década de 90 assume assim contornos ambiciosos e cada vez mais voltada para a abertura do país ao mundo. Um dos grandes marcos desse período foi a diplomacia económica efetivada pela vaga de privatizações que permitiu a inserção do país na economia global cada vez mais liberal num mundo globalizado, e a atração de investimentos privados para as ilhas. Todo esse processo foi caracterizado por bons indicadores que permitiram ao país gozar de vários apoios, tanto a nível técnico como financeiro neste processo (Estevão, 2011; Lima, 2001). Assim, a democratização do país, os passos que se foram dando para a sua consolidação pautada pela melhoria nas condições de vida dos cabo-verdianos a todos os níveis, assim como o próprio desenvolvimento do país em termos de políticas e infraestruturas, foram condicionantes que advogaram a favor das ilhas nas instâncias internacionais e possibilitaram uma maior aproximação com o Ocidente (Silveira, 2005).

No que diz respeito à opinião internacional, Cabo Verde é visto como uma das mais consolidadas democracias da África, em termos de alternância política, estabilidade político-social e respeito pelos direitos humanos, sendo rotulado como “o bom aluno africano” (Bauer *et al*, 2013). Neste novo estágio, pese embora todas as continuidades verificam-se mudanças de discursos e atitudes. O conteúdo permanece inamovível apesar das pressões exercidas pela conjuntura internacional, o que muda é a roupagem final. Por isso, consideramos que uma nova fase da política externa cabo-verdiana emerge com abertura ao mundo e a defesa de uma vocação de país como ponte entre os mundos. Tal, será objeto de análise no capítulo que se segue.

---

<sup>59</sup> O processo da privatização mereceu o acompanhamento do BM que financiou e fiscalizou todo o processo que foi dividido em duas fases: na primeira, ficou estabelecido que se faria, em alguns setores, a privatização total dos ativos do Estado e, na segunda, o governo faria uma reestruturação dos setores que continuariam a ter uma administração pública (Évora, 2001).

<sup>60</sup> O ponto primordial dessa lei era a transformação das então empresas públicas em sociedades anónimas para que, depois, fosse feita a venda das ações (Évora, 2001).

### **CAPÍTULO 3- OS “ NOVOS” PARADIGMAS DA POLÍTICA EXTERNA CABO-VERDIANA: A AFIRMAÇÃO DE UMA NAÇÃO GLOBAL?**

O objetivo da política externa de Cabo Verde é aproximar e ancorar o país a espaços estáveis, seguros e economicamente viáveis” (Borges, 2008)<sup>61</sup>.

Afirmar a Nação global, promover a paz e segurança global e regional e apoiar a agenda económica serão eixos fundamentais em que assentará a ação do Governo (PGCV, 2011: 2016)<sup>62</sup>.

Não obstante as dificuldades que têm exigido de Cabo Verde o ‘engenho e a arte’ de conceber soluções cada vez mais arrojadas para fazer face às suas vulnerabilidades convertendo-as em resultados capazes de gerar bons frutos, é evidente uma coerência na orientação externa de Cabo Verde, desde 1975 até hoje (Costa, 2011)<sup>63</sup>. A sua condição de *Pequeno Estado* Insular, pesando sobretudo a escassez de recursos para um desenvolvimento autossustentado e a sua extrema dependência externa, são, de facto, vulnerabilidades que explicam a continuidade da política externa de Cabo Verde e a sua necessidade de procurar apoios de natureza e origem diversa.

Contudo, apesar desta relativa linearidade, registam-se ajustes e alterações (Costa, 2011), muitas vezes condicionadas pela conjuntura internacional e regional em determinados momentos. A maleabilidade da política externa de Cabo Verde, a sua capacidade e rapidez em interpretar e dar respostas às mudanças que se foram e se vão operando tanto interna como externamente marcam um pragmatismo particular que caracteriza toda a sua ação externa que prioriza a defesa do interesse nacional (Rosa, 2012).

Estes interesses têm convergido de forma quase intemporal, levando avante objetivos que são partilhados independentemente das alternâncias políticas. Aliás, é na definição da política externa que se verifica maior consenso entre os partidos políticos em Cabo Verde,

---

<sup>61</sup> Ex Ministro Negócios Estrangeiros, Cooperação e Comunidades de Cabo Verde.

<sup>62</sup> Disponível online em [www.governo.cv](http://www.governo.cv).

<sup>63</sup> Existe um consenso generalizado quanto à “coerência dos princípios da política externa de Cabo Verde. Segundo Arnaldo Andrade, embaixador cessante de Cabo Verde em Portugal: “É inquestionável a linha de continuidade da política externa de Cabo Verde, de 1975 à atualidade política”. Esta visão institucional contrasta com a análise do investigador Suzano Costa que advoga que “há claras ruturas na política externa cabo-verdiana” (<http://noticias.sapo.cv/info/artigo/1059963.html>). Contudo, este mesmo autor em outros espaços, tem defendido que apesar de algumas “descontinuidades a ação externa do país caracteriza-se por ser “coerente nos princípios e pragmática na ação... sem variações conceptuais de monta” (Costa, 2011: 223).

sendo raros os casos de dissonância (Rosa, 212). Os sucessivos programas do governo desde a criação do partido único (PAICV) e mesmo após a abertura política têm dado continuidade aos programas antecedentes, privilegiando, sobretudo, a estratégia de cooperação internacional para atração dos recursos. O programa do Governo da atual legislatura (VIII) defende que é necessário “construir os consensos nacionais sobre onde estamos e para onde vamos” (PGCV, 2011-2016). O mesmo programa prevê a criação de mecanismos de consulta ao Parlamento, declarando que os partidos podem competir com ideias, mas que há que se unir para atingir os objetivos e metas traçadas (PGCV, 2011-2016: 57).

Desta feita, a assunção de uma diplomacia marcadamente desenvolvimentista é transversal a todos os programas do governo e o sucesso desta diplomacia dependeu e depende em grande parte do ambiente político que se viveu e vive em Cabo Verde. Com isso queremos dizer que existe, de facto, uma continuidade na política externa de Cabo Verde. Essa continuidade só se tornou possível por haver um consenso nacional entre os partidos políticos nesta matéria.

A terceira fase da política externa de Cabo Verde é, na nossa perspetiva, um momento ainda atual que se enraíza no período da transição política, ou seja, com a chegada da democracia ao país recebida pelo Movimento para a Democracia que consolida a abertura da economia do arquipélago aos mercados internacionais (Reis, 2010). Considerada como a “nova aurora” da diplomacia cabo-verdiana (Rocha, 2010), esta é uma fase de maturação onde são capitalizadas as experiências e aprendizagens dos anos de vigência do partido-Estado e em que são estipuladas metas ambiciosas.

O atual aparelho diplomático cabo-verdiano tem procurado reestruturar os seus meios materiais, renovar as suas estratégias, mormente a diversificação dos parceiros, e consolidar cada vez mais os seus princípios, como sejam a boa governação e a defesa de um Estado de direito democrático que propague uma imagem credível do país. As suas vulnerabilidades, intensificadas ainda mais com a crise económico-financeira mundial, levaram Cabo Verde a repensar e reinventar novas estratégias de sobrevivência (PGCV, 2011-2016) as quais se refletiram também ao nível da sua política externa e respetivos objetivos.

Em 2006, no programa do Governo da VII legislatura, são enunciados um leque de objetivos e metas em termos de política externa que fazem *jus* ao realismo e ao pragmatismo

da diplomacia cabo-verdiana. Assente em três grandes eixos – (1) a Diplomacia ao Serviço do Desenvolvimento, (2) Afirmção de Cabo Verde no Mundo e a (3) Afirmção das Comunidades cabo-verdianas no Exterior; o governo estabelece objetivos ambiciosos, que mobilizam uma retórica nova, pautada na utilidade do país em servir como ponte entre os mundos<sup>64</sup>, e placa giratória<sup>65</sup> na prestação de serviços ao nível regional e internacional. Verifica-se também uma vontade expressa para uma maior proatividade de Cabo Verde nas organizações regionais e internacionais e nos debates sobre a segurança atlântica porquanto a sua proclamada vocação atlantista que lhe confere a sua posição geoestratégica extremamente vantajosa no combate a várias formas de crime e tráfico (PGCV, 2011-2016). Para tal,

Importa dar continuidade (...) e revigorar a ação externa do Estado, aprofundando e atualizando a capacidade de identificação e compreensão das oportunidades e desafios que se lhe apresentam (...) afinar os instrumentos e mecanismos de atuação, em nome de uma crescente coerência, eficácia e complementaridade da atuação dos diferentes órgãos e atores com atribuições no domínio da política externa. (PGCV, 2006: 2011-94).

A partir de 1990, a política externa cabo-verdiana sofreu importantes remodelações organizacionais e estratégicas (Costa, 2011)<sup>66</sup> ganhando cada vez mais importância enquanto âncora estratégica do país. Em detrimento de um desenvolvimento extremamente assente na ajuda internacional e fortemente dependente das remessas dos emigrantes, o governo passa a dar primazia a estratégias que possibilitem a autossustentabilidade do país para assim encontrar formas alternativas de financiamento. Aposta-se cada vez mais numa Diplomacia Económica que permita a inserção do país na economia mundial, passando a ser essa a prioridade governamental (Costa e Pinto, 2013).

---

<sup>64</sup> Num discurso proclamado na conferência sobre o dia da África, o Primeiro Ministro cabo-verdiano, José Maria Neves, afirmava que “Enquanto porta de entrada e de saída no continente africano para investimentos de países da África, da Europa e da América. Cabo Verde poder cumprir assim a sua vocação de país ponte entre os continentes e em prol dos países do sul”, disponível em (<http://www.asemana.publ.cv/spip.php?article88342>).

<sup>65</sup> Segundo o Primeiro-Ministro José Maria Neves, os projetos para a construção do *hub* aéreo e de transbordo marítimo (mormente o porto das águas profundas de São Vicente), refletem a vontade do país em se transformar numa placa giratória regional e internacional de passageiros e cargas, bem como de porto de transbordo marítimo (Discurso proferido no Fórum "Investir em África", em Lisboa, a 05 de Maio de 2005)

<sup>66</sup> Houve uma forte preocupação para com a modernização das estruturas internas do MNE no que diz respeito a eficiência, eficácia e transparência na gestão dos recursos; maior harmonização e cooperação entre os diversos sectores nacionais e internacionais que executam a política externa do país, verificou-se uma preocupação para com a formação e capacitação do staff da MNE e uma série de outras mudanças com vista a assegurar uma melhor eficácia dos serviços diplomáticos (Costa, 2011).

Seguindo o postulado de Carlos Gaspar (2007) sobre os *Pequenos Estados* e a sua tendência em se associarem a espaços multilaterais, verifica-se também um crescer de participação nos fóruns internacionais e adesão aos tratados dos mais diversos âmbitos sobretudo a nível regional. No âmbito desta “vocaçã multilateral”, a diversificaçã das parcerias estratégicas passa a ser uma das principais apostas dos últimos programas do governo atingindo o seu auge com a recente Parceria Especial com a Uniã Europeia (PGCV, 2011-2016: 53-56).

### 3.1- Das matrizes da política externa de Cabo Verde: novos paradigmas ou estratégias renovadas?

Como temos vindo a analisar, perante as mudançs que se têm vindo a operar no sistema internacional, a política externa cabo-verdiana tem-se mostrado atenta às várias janelas de oportunidades que foram surgindo, procedendo a reajustamentos e reorientaçõs sempre em harmonia e coerência com os seus interesses nacionais. Os documentos enformadores da política externa do país nos últimos anos têm introduzido novos conceitos e a noçã de novos paradigmas da política externa cabo-verdiana (PGCV, VII-VIII Legislaturas).

Novos paradigmas, na nossa opiniã, não por se verificar uma reforma profunda e inédita, nos princípios que norteiam a conceçã e prosseuçã de tal política, mas por haver mudançs próprias ao percurso que o país, desde 1975, tem vindo a fazer com vista a uma inclusã mais participada no sistema internacional e ao combate às suas vulnerabilidades (GOP, 1997-2000; PGCV, 2006-2011; PGCV, 2011-2016). À noçã de diplomacia de desenvolvimento assumida pelo país, em termos práticos desde a independência, verifica-se uma substituiçã conceptual, introduzindo o conceito de “Diplomacia Económica<sup>67</sup>” (PGCV-

---

<sup>67</sup> Esse novo paradigma da política externa tem beneficiado de uma especial atença do governo que tem realizado conferências com vista a dissecar esta questã. De se destacar a conferência sobre a diplomacia económica na perspetiva de uma visã renovada da política externa e de cooperaçã internacional realizada pelo governo em setembro de 2004 (<http://www.panapress.com/Cabo-Verde-promove-reflexao-sobre--Diplomacia-Economica---3-395294-47-lang1-index.html>).

VII-VIII legislaturas) assente em noções de produtividade e competitividade, atração de investimentos externos e maior inserção de Cabo Verde na economia mundial. A passagem para *País de Desenvolvimento Médio*, em 2008, e as consequências nefastas daí resultantes, nomeadamente a redução da Ajuda Pública para o Desenvolvimento e a perda de certos privilégios atinentes aos empréstimos concessionais têm exigido o repensar da criação de novos modelos que visem a autossustentabilidade do país ainda fortemente dependente do exterior (Júnior, 2012).

A cultura passa também a ter um lugar relevante nos programas de governo em matéria de política externa. As ações com vista à materialização deste fator são ainda tímidas comparativamente à importância que ele tem tido na retórica político-institucional. Contudo, não podemos descurar a sua importância na projeção da imagem de Cabo Verde no exterior e no próprio país, a diáspora assume uma importância central (Rocha, 2010).

No que concerne a estas ilhas exteriores de Cabo Verde (Cardoso, 2005), é consenso geral a importância que lhe é reconhecida na política externa cabo-verdiana desde os primórdios. Todavia, apesar de a diáspora ter um enorme peso na economia nacional, representando 1/3 do PIB, (BCV, 2012) razão de peso para a sua inclusão na estratégia da diplomacia do país, as suas potencialidades foram e têm sido pouco capitalizadas pelo Estado cabo-verdiano, sobretudo, nos primeiros quinze anos do país.

De facto, “a atenção que é dada à emigração, quer na Constituição quer nos Programas de Governo, não tem tido correspondência cabal e prática” (Cardoso, 2005: 102). Isto verifica-se, sobretudo, no precário serviço que as embaixadas cabo-verdianas prestam à sua comunidade<sup>68</sup>. Nos sucessivos programas que precedem à abertura política, a afirmação da Nação Global e transatlântica passa a beneficiar de uma verdadeira ofensiva diplomática e, consequentemente, a diáspora passa a beneficiar de uma atenção acrescida por parte dos redatores da política externa de Cabo Verde conquanto ela seja recurso incontornável neste processo mas também na melhoria das condições de vida dos cabo-verdianos residentes no

---

<sup>68</sup> Apesar de 70-80% do orçamento do MIREX ir para as representações externas, no entender de Amante Rosa, a sub-representação dos cabo-verdianos no exterior é fruto não da falta de vontade política de Cabo Verde mas da manifesta incapacidade financeira para sustentar as representações no estrangeiro (Cardoso, 2004).

país (Cardoso, 2005). A potencialidade desta diáspora é múltipla e pode fundir-se com a nova senda das Diplomacias Cultural e Económica.

O papel da diáspora na “vertente económica deve merecer destaque nas relações político-diplomático de Cabo Verde, para uma melhor promoção externa do país e atração do Investimento Direto Estrangeiro” (Sanches *apud* Cardoso, 2004).

Outra vertente renovada da ação externa de Cabo Verde tem sido a diversificação das Parcerias Estratégicas. Com um forte pendor ocidental, é na privilegiada Parceria Especial com a União Europeia, nas relações com os Estados Unidos da América (enfaticada nos compactos do *Millennium Challenge Account* e, ainda timidamente, na cooperação Sul-Sul (Brasil, China, CEDEAO, Japão, Índia) que tem assentado a política de cooperação do governo cabo-verdiano. Essas opções fazem parte, juntamente com a diplomacia política, daquilo a que José Rocha chama das cinco grandes diplomacias (Rocha, 2010). As supracitadas opções e as cinco grandes diplomacias são transversais às duas últimas legislaturas e estão vertidas em três grandes eixos estratégicos que norteiam a atual política externa do governo.

### 3.2- Os três eixos enformadores da política externa de Cabo Verde

Em termos gerais, as estratégias da política externa cabo-verdiana assentam em três eixos fundamentais (PGCV, 2006-2011: 94-99): uma diplomacia ao serviço do desenvolvimento na era da globalização; uma política externa de afirmação de Cabo Verde no mundo; afirmação das comunidades cabo-verdianas no exterior.

Estes três grandes eixos fazem parte das grandes opções apresentadas no programa do governo para VII legislatura e ainda vigoram nos documentos oficiais do Ministério das Relações Exteriores. O programa do governo da VIII legislatura (PGCV, 2011, 2016) retoma e reformula essas opções apresentando três grandes domínios em que se focalizará a ação externa de Cabo Verde, dando especial ênfase à questão da projeção internacional.

A afirmação da nação global continua a ser o grande estandarte nesse sentido. A localização geoestratégica na encruzilhada atlântica e as vicissitudes próprias do seu percurso enquanto país de emigração (mas também de imigração) são no entender dos governantes

cabo-verdianos, fatores de monta para a afirmação da nação global (PGCV, 2011, 2016). Para materializar estes objetivos, a política externa de Cabo Verde centra-se numa agenda de cinco grandes diplomacias: diplomacia política; diplomacia económica e de desenvolvimento; diplomacia virada para a segurança; diplomacia ao serviço da mobilidade, da emigração controlada e das Comunidades no exterior; e uma diplomacia cultural (Rocha, 2010).

Estas cinco áreas e instrumentos de atuação de Cabo Verde no cenário internacional têm merecido diferentes investimentos como já dissemos anteriormente. A diplomacia económica surge aqui como um agregador de toda a política externa atual, uma vez que garante a sustentabilidade e a sobrevivência do país face à erosão progressiva da APD e também das remessas dos emigrantes. As Parcerias Estratégicas que adiante analisaremos também se assumem como a nova tábua de salvação “para dobrar o cabo das tormentas “e “chegar ao Cabo da Boa Esperança” (Rosário, 1999 *apud* Cardoso, 2004:75).

Num mundo em transformação, face à globalização galopante, um *Pequeno Estado Insular* e vulnerável como Cabo Verde, não sobrevive sem as suas várias ancoragens estratégicas. A existência de poucos recursos naturais, a escassez das chuvas, a limitação geográfica e demográfica, assim como um conjunto de outras limitações fazem de Cabo Verde um país extremamente dependente do exterior. Aumentar, diversificar e consolidar as suas alianças externas com a finalidade de colmatar e relativizar essas dependências tem sido estratégia do governo de Cabo Verde.

Apesar do ‘credo’ da diversificação dos parceiros remontar aos primeiros anos do nascimento do país, hoje esta noção que prolifera nos discursos oficiais e nos acordos assinados pelo governo é considerada como o novo paradigma da política externa cabo-verdiana (Rocha, 2010). “A parceria para o Desenvolvimento supõe a ausência de paternalismo e a existência de reciprocidade e utilidade para todos” (Inocência, 2004 *apud* Tavares, 2010: 111). Nota-se assim uma renovação no discurso dos diplomatas cabo-verdianos a acompanhar o próprio processo de maturação do país. Passamos de uma filosofia de cooperação, centrada num desenvolvimento subsidiário dependente da APD para uma

parceria “ *donnant donnant* ”<sup>69</sup> que visa a promoção de um desenvolvimento sustentável onde a utilidade e a credibilidade do país são instrumentalizados para esse fim (Rocha, 2010). A promoção da imagem do país está presente no discurso de Cristina Duarte, atual Ministra das Finanças de Cabo Verde que afirmava que “Cabo Verde transformou a sua credibilidade num produto de exportação e fez da boa governação a sua bandeira” (Revista do Diário Económico, 2012), produto esse que, segundo Cristina Duarte, tem sido reconhecido internacionalmente.

A mudança de paradigmas na política externa cabo-verdiana é fruto do próprio desenvolvimento que o país até agora atingiu. Em 2004 começaram as negociações para a sua transição para País de Desenvolvimento Médio (SGNU, 2007) que se concretizou em 2008. Esta graduação, no entender das Nações Unidas, foi um reconhecimento dos esforços que Cabo Verde tem vindo a fazer desde 1975, quando começou “com os armazéns **praticamente** (o negrito é nosso) vazios” (Lopes, 1996: 407).

Contudo, as parcerias e o seu alargamento a um leque de países de forma estratégica e focalizada em domínios estruturantes espelhados nos *clusters*<sup>70</sup>, permitiram ao governo de Cabo Verde no quadro da resolução 9/209 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (AGONU) – que permite a criação de um Grupo de Apoio à Transição (GAT), caminhar para uma transição suave sem sobressaltos (SGNU, 2007: 2).

Este reconhecimento como PDM não eliminou as vulnerabilidades do país que continuam a existir mau grado os esforços canalizados e a política externa cabo-verdiana, pelas opções que tem vindo a tomar, demonstra estar bem consciente deste facto.

---

<sup>69</sup> Em Português a tradução *ipsis verbis* seria, quanto a nós, doador-doador. Porém, por considerarmos que não traduz a noção exacta que queremos passar, utilizaremos a expressão em Francês. De se ressaltar que expressão inglesa Win-Win também serve.

<sup>70</sup> São quatro os pilares (ou ‘clusters’) de desenvolvimento: o Cluster do Mar, o Cluster dos Aero-negócios, o Cluster das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), e o Cluster Financeiro (PGCV, 211-2016)

### 3.3- Cabo Verde, fronteira insular atlântica da União Europeia?

Mudança de paradigmas num relacionamento ‘*desormais donnant donnant*’.

Considerado um passo gigante nas relações externas de Cabo Verde<sup>71</sup>, a Parceria Estratégica e Especial com a União Europeia é hoje o grande estandarte da diplomacia cabo-verdiana. Nos últimos anos, tem-se verificado uma verdadeira proliferação de discursos políticos, debates públicos, artigos de imprensa e reflexões académicas abordando esta questão cada vez mais presente na realidade política do arquipélago.

Marco histórico no percurso diplomático do país (Costa, 2011), a Parceria Especial com a União Europeia apresenta-se como um caso singular de multilateralismo pois rompe com a mera relação clássica que contrapõe doador/beneficiário (PE, 2008: 3), abrindo espaço a uma nova dimensão de um relacionamento “*désormais*” *donnant donnant* (Rocha, 2010). Uma parceria *tout court* (Rocha, 2010), talhada à medida, e que permite, segundo Ribeiro Castro, que Cabo Verde tenha benefícios no seu relacionamento com a UE.

De acordo com o diplomata Arnaldo Andrade, esta parceria é um acordo em aberto para continuar a negociar nos próximos quarenta e cinquenta anos e nos mais diversos domínios. Trata-se assim de “**Negociar** tudo com a União, menos as instituições<sup>72</sup>” (ênfase nosso), ou seja, a adesão de Cabo Verde ao espaço comunitário, enquanto membro de pleno direito nos mesmos moldes que os DOM TOM<sup>73</sup> franceses ou ainda as ilhas de Açores, Madeira e Canárias, não se coloca. Pelo simples facto de Cabo Verde, enquanto Estado soberano não fazer parte do espaço Europeu não obstante os valores partilhados.

O discurso político que tem acompanhado o processo evolutivo da sua política externa legitima os seus argumentos na existência de um conjunto de laços históricos, humanos, religiosos e linguísticos partilhados; de fatores identitários e culturais (resultantes

---

<sup>71</sup> [http://noticias.sapo.cv/especial/comemoracoes/2010/04/27/35\\_anos\\_independencia/](http://noticias.sapo.cv/especial/comemoracoes/2010/04/27/35_anos_independencia/)

<sup>72</sup> Fórmula cunhada por Romano Prodi, Presidente da Comissão Europeia referindo-se sobretudo aos PEV. “O objetivo é alargar a esta região de proximidade um conjunto de princípios, valores e normas que definem a própria essência da União Europeia” ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-02-619\\_pt.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_pt.htm?locale=en)) Esta fórmula tem sido constantemente utilizada para se referir à PE UE Cabo Verde.

<sup>73</sup> Départements et Territoires d’Outre-Mer ou France d’Outre-Mer, (Nome atribuído aos territórios franceses que se situam fora da metrópole).

da fusão dos povos europeu e africano e do diálogo entre as respetivas culturas); de valores comumente defendidos como sejam a democracia, a defesa dos Direitos Humanos, a boa governação política e económica, e as garantias oferecidas pelo Estado de Direito em vigor no que respeita à Cultura da Paz e às garantias (COM, 2007: 2). A Europa, enquanto principal destinatário dos fluxos de droga, da imigração ilegal, do tráfico humano e de outras ilicitudes nesta matéria, encontra em Cabo Verde um parceiro estratégico na manutenção da segurança no atlântico médio. “Os atores políticos e sociais quando limitados e constrangidos pelo espaço circundante (a insularidade e o mar, no caso de Cabo Verde) utilizam frequentemente estratégias e manejos identitários para encurtar as distâncias físicas e promover a sua emancipação em direção às comunidades epistémicas” (Costa, 2007: 126-127) entenda-se, a União Europeia. A importância que a dimensão identitária e cultural tem no espaço comunitário tem sido percebida por Cabo Verde como uma brecha oportuna, suscetível de produzir bons frutos face à erosão progressiva dos financiamentos externos. Assim desenvolver e consolidar parcerias com a África parece ser a nova trilha que Cabo Verde pretende seguir.

As linhas que ligam Cabo Verde à UE são antigas (Monteiro, 2011) tendo Portugal exercido um papel crucial neste processo<sup>74</sup> seja por ter descoberto e povoado as ilhas, seja pelo papel que veio a desempenhar nos anos pós-independência. Contudo, a oficialização desta relação entre o arquipélago e o espaço regional europeu é primeiramente estabelecida nas várias Convenções de Lomé (durante o Quarto FED-1975-1980) em 1977 e reforçada com o Acordo de Cotonou (Nono FED-200-2007) no quadro do grupo dos países ACP (Varela, 2012: 291- 305). Assim, segundo a delegação da União Europeia em Cabo Verde:

A Parceria Especial assenta no acordo de Cotonou e pretende aprofundar e alargar a cooperação entre ambas as partes. Neste sentido, foi dada resposta ao desejo de Cabo Verde ultrapassar o quadro das relações existentes, colocando-as num novo patamar e alcançar um grau de cooperação significativamente maior. (Delegação da União Europeia em Cabo Verde, 2013).

---

<sup>74</sup> Refere-se que é durante todo o processo que acompanhou as discussões sobre o novo relacionamento de Cabo Verde com a União Europeia, a importância de Portugal através da pessoa de Mário Soares e o professor Adriano Moreira foi extremamente importante. Estes lideraram um movimento de defesa de adesão de Cabo Verde à UE, invocando a "identidade cultural" como critério de adesão para países como Cabo Verde ou a Turquia. Durão Barroso também teve uma grande importância neste processo.

As entidades governamentais de Cabo Verde, cada vez mais confrontadas com as vulnerabilidades do país, têm considerado o Acordo de Cotonou demasiado limitado em termos de dispositivos e viram a Parceria Especial com a UE como uma nova forma de fazer face às adversidades que o processo de maturação do arquipélago tem levantado. Porém importa precisar que esta parceria não é “uma alternativa a Cotonou” (COM, 2007: 2), seria então um “ir para além de Cotonou” ou “Cotonou mais”, fórmula cunhada por Luís Rocha no seu artigo intitulado “Sobre a Política externa de Cabo Verde” (2010). Um ‘Cotonou mais’ que traz para a mesa outros temas como a questão da segurança que no restritivo quadro de Cotonou não era referido como agora.

A Parceria Especial apresenta-se, então, como uma reestruturação das relações entre Cabo Verde e a UE sem, no entanto, sair do quadro que liga os países ACP<sup>75</sup> à União (Rocha, 2010). Neste sentido, dentro deste quadro, a PE desencadeia um mecanismo especial que não oferece um “novo envelope” financeiro a Cabo Verde, mas permite, segundo Arnaldo Andrade (Andrade, 2010) encontrar brechas nos fundos e envelopes financeiros já existentes e que, mesmo não destinado, inicialmente a Cabo Verde, passasse a fazer parte do pacote de financiamento, exemplo disso o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).

Assinado a 19 de novembro de 2007, o Plano de Ação<sup>76</sup> que celebra a Parceria Especial, tem dois objetivos centrais “*servir* como oportunidade de apoio à estratégia de transformação e modernização da economia e sociedade em Cabo Verde e apoiar a elevação dos *standards* da competitividade de Cabo Verde, naquilo que se convencionou chamar de Convergência Técnica e Normativa” (Rocha, 2010).

Estas três “balizas filosóficas” estão plasmadas nos seis pilares que dão forma e consistência à PE, como sejam (1) a boa governação, (2) a segurança e estabilidade, (3) a integração regional; (4) a transformação e modernidade; (5) a sociedade do conhecimento e da

---

<sup>75</sup> Conjunto de 79 países da África, Caraíbas e Pacífico (ACP) formada para coordenar as atividades da Convenção de Lomé de 1975 e atualmente o quadro de Cotonou.

<sup>76</sup> São três os principais documentos em que estão alicerçados as bases justificativas da Parceria Especial, a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, sobre o futuro das relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde. O plano de ação UE/ Cabo Verde e as Conclusões da UE sobre o Futuro das Relações com Cabo Verde acrescentando-se também o Quadro orientador para a implementação, assim como, o documento de estratégia de crescimento e redução da pobreza definido pelo governo de Cabo Verde.

informação; (6) a luta contra a pobreza e Desenvolvimento (OIP, 2008: 10- 25). A vertente securitária, que procura valorizar a vocação atlantista do arquipélago geograficamente bem situado, é uma clara oportunidade para o país provar a sua utilidade na prevenção, resolução e gestão dos riscos e ameaças globais, sejam elas o narcotráfico, a imigração ilegal, o tráfico de seres humanos, o terrorismo e outras formas de atentado ao equilíbrio internacional.

De facto, a segurança e as políticas de imigração destacam-se como temáticas de grande interesse, por parte da União Europeia e Cabo Verde, mais uma vez, instrumentaliza essa sua vocação enquanto ponte de diálogos e modelo de exportação no que tange à boa governação e estabilidade democrática, valores que partilha com a UE. Prova disso é o recente pedido de Cabo Verde à União Europeia para alargar a Parceria Especial à segurança. Claramente, a segurança está intrínseca sem descurar as outras motivações, e que reflete esta vontade do país em fazer valer a sua utilidade atlântica (A semana, 2013).

Consideramos aqui que o primeiro passo com vista à materialização do PE num quadro mais distanciado de Cotonou dá-se em 2008 sob a égide da Parceria para Mobilidade<sup>77</sup>, quando Cabo Verde juntamente com a Moldávia, foi escolhido como país piloto para implementação deste acordo. A Parceria para a Mobilidade, apesar dos contenciosos existentes, tem-se revelado como um novo elemento na cultura emigratória de Cabo Verde na medida em que introduz implicitamente a noção de emigração selecionada, mas também se apresenta como uma oportunidade para a diáspora (UE, 2013). Assinada a 5 de junho de 2008 no Luxemburgo pelo Ministro da Administração Interna, Lívio Lopes, a *Declaração Conjunta da Parceria para a Mobilidade*<sup>78</sup>, tem como signatários Portugal, Espanha, França, Luxemburgo (e recentemente foi alargado aos Países Baixos).

Quanto à *Convergência Técnica e Normativa*, que subentende não só uma transferência de conhecimento e partilha de informações, mas também a mobilização de instrumentos jurídicos e doutrinários de forma a “facilitar a aproximação às normas da EU”

---

<sup>77</sup> A Parceria para a Mobilidade é um mecanismo dentro da Parceria Especial que fomenta um diálogo e uma cooperação reforçados com Cabo Verde no domínio da imigração. Ela está assente em 3 vertentes: A gestão da imigração legal, A imigração e o desenvolvimento e a luta contra a imigração ilegal. Disponível em ([http://eeas.europa.eu/delegations/cape\\_verde/eu\\_cape\\_verde/political\\_relations/partnership\\_mobility/index\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/cape_verde/eu_cape_verde/political_relations/partnership_mobility/index_pt.htm)).

<sup>78</sup> Documento oficial disponível em <http://www.dgai.mai.gov.pt>.

(QIPE, 2008: 21-24) e delas tirar partido, verifica-se uma atenção acrescida, talvez pelo facto de esta ser considerada como a vertente mais atrasada dos seis pilares, tendo beneficiado da decisão de ser implementada e desenvolvida por um grupo de trabalho na sequência da II Reunião da Troika Ministerial Cabo Verde/UE, realizada em Cabo Verde (Africanidade, 2009). Para o diplomata cabo-verdiano, Elias Andrade (2013), numa entrevista que nos foi concedida,

A Europa precisa de Cabo Verde dentro da Africa e a PE só foi possível porque Cabo Verde se insere dentro de um continente que para os ditos afro-otimistas encontra-se em ascensão (com índices de crescimento de 5% por ano) mau grado a relativa fraca estabilidade da região ocidental em que Cabo Verde se insere. (Andrade, 2013).

O pilar referente à integração regional tem beneficiado de uma intensa atividade política nos últimos anos e, conseqüentemente, a África voltou a fazer parte da nova ofensiva diplomática cabo-verdiana. A posição geoestratégica de Cabo Verde e o seu progresso comparativamente aos seus congéneres são recursos que mobilizados estrategicamente poderão elevar este “acordo em aberto” a um outro nível. Por um lado, Cabo Verde beneficia de um acesso privilegiado a todos os mecanismos, instrumentos e apoios financeiros da UE, enquanto esta, por sua vez, veria facilitada a sua inserção neste vasto mercado com todas as vantagens que de outra maneira não teria (Costa, 2011: 365). Além dessa combinação de interesses puramente utilitaristas, espera-se “uma integração que salvaguarde as especificidades de Cabo Verde enquanto economia de serviços (...) onde Cabo Verde possa valer as suas vantagens comparativas em áreas como a governação, a luta contra o narcotráfico e as energias renováveis” (QOPE, 2008: 18-20).

Um outro eixo da integração regional diz respeito à aproximação às Regiões Ultra Periféricas (RUP) da UE e a integração de Cabo Verde no espaço Macaronésia numa espécie de vizinhança alargada. Embora esteja completamente fora de questão a transformação de Cabo Verde num território de ultramar ou numa região ultraperiférica da UE (Rocha, 2005), Cabo Verde tem desenvolvido ao longo dos anos uma estreita relação com esses países com as quais partilha as mesmas características e a PE incentiva um maior dinamismo nessas relações. Desde 2007, o arquipélago tem vindo a fazer parte de um programa de cooperação transnacional com Madeira os Açores e as Canárias (MAC, 2007-2013) através da cooperação

descentralizada e de um conjunto de outras ações que têm permitido beneficiar de mecanismos de financiamento como o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) (Rocha, 2005).

São vários os cenários que poderão surgir no seio desta PE e estratégica com a União Europeia. Numa altura em que urge encontrar novas formas de financiamento para o desenvolvimento do país, Cabo Verde tem utilizado esta parceria como uma espécie de tábua de salvação. A mudança na forma de relacionamento passando da simples cooperação entre e doador recetor para uma verdadeira parceria em que há um compromisso entre ambas as partes num lógica *donnant donnat*, é revelador de um novo estágio para Cabo Verde ainda em andamento mas que poderá apresentar sinais otimistas para o futuro. Estamos perante uma forma de relacionamento bastante particular, sem dúvida inédita em toda a história diplomática do país e paradigmática por esta razão.

Pese embora a continuada dependência do exterior, a política externa deste *Pequeno Estado* sem recursos, continua assim a expressar uma enorme versatilidade oscilando entre *Grandes* e os *Pequenos Estados* começando a perceber que também no sul há potencialidade para o desenvolvimento de Cabo Verde (Borges, 2010).

### 3.4- A CEDEAO: O desafio de transformar um ‘fardo’ em oportunidades para o desenvolvimento

Cabo Verde é um caso de regionalismo africano que, feliz ou infelizmente, tende a sê-lo cada vez menos, na medida em que a dinâmica política e sociocultural se torna cada vez mais dependente e tributária dos valores da civilização ocidental... (Silveira, 2005:9).

Para além da dimensão de relacionamento com a UE existe claramente um discurso político que apregoa e defende a necessidade e a mais-valia de uma maior aproximação e socialização de Cabo Verde com o continente africano. Neste sentido, além das clássicas relações bilaterais, Cabo Verde tem aderido aos vários espaços multilaterais que, desde 1950, tem proliferado sobre o continente, indo desde a atual União Africana, ao Comité Permanente interessados de Luta Contra a Seca no Sahel (CILSS), a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) e à

Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Contudo, se nos primeiros anos da independência e nos períodos que a antecederam, o dinâmico diálogo que havia entre o continente e o arquipélago muito motivado pelos ideais do pan-africanismo e do Não-Alinhamento resultou em fortes laços de cooperação como temos vindo a dissertar.

A partir de 1992 houve um notável esmorecimento na relação entre Cabo Verde e os demais países dessa sub-região talvez influenciado pela democratização do país. De facto, com chegada do pluripartidarismo num contexto marcado pelo desmembramento da URSS, a ascensão dos EUA e o conseqüente aumentar das influências neoliberais, tornou-se necessário para Cabo Verde abrir-se aos mercados internacionais (Reis, 2010:7). Com a “alteração radical na visão do desenvolvimento para o arquipélago” (Estevão, 2011: 84) abriu-se ainda mais as portas ao Ocidente, quiçá, pelo facto de grande parte do continente africano se encontrar debilitada pelas chagas da Guerra Fria, pelos conflitos internos, pela “descida vertiginosa da APD” ou passava por grandes problemas causados pelos Programas de Ajustamento Estrutural (PAE) do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Assim, com problemas urgentes a resolver como a legitimação e afirmação do Estado Nação, a economia africana pouco se desenvolveu e o ambiente geral mediaticamente negativo pouco favorecia para atrair parceiros e investidores. Podemos assim dizer que a política externa cabo-verdiana marcadamente desenvolvimentista, se emancipou em termos práticos do erário de Nkrumah, “*Africa must be united*” (Almada,2007).

A integração regional no espaço da CEDEAO<sup>79</sup> é em termos políticos a mais significativa materialização de uma presumível vontade política em manter relações próximas com a África. Cabo Verde adere ao tratado de Abuja que funda a organização, em 1977, dois anos após a sua independência e, desde então, apesar de ter ratificado alguns diplomas produzidos no seio da organização, verifica-se pouco investimento político nesta organização. Rocha (2010) entende que a inoperância política da organização nos seus primeiros tempos aliada às prioridades de Cabo Verde puramente desenvolvimentistas em termos económicos levou a privilegiar das relações com espaços outros mais dinâmicos como é o caso da UE ou

---

<sup>79</sup> A CEDEAO, cujo tratado foi assinado a 28 de maio de 1975, integra 15 países. O Protocolo da Livre Circulação de Pessoas e o Direito de Residência e Estabelecimento, concluído em Dakar, a 29 de Maio de 1979 toma corpo do edifício jurídico cabo-verdiano através da lei n° 18/II/82 (B.O. n. °18,4 e Suplemento).

recentemente a China. De facto, as relações externas de Cabo Verde para com o continente africano comparativamente a outras regiões tem sido deveras modestas, verificando-se uma verdadeira desconexão entre a retórica política e a *praxis* governamental e isso é consenso nas várias reflexões que se têm feito sobre esta matéria. Se a diplomacia beneficia de um forte investimento do político cabo-verdiano, tal não se verifica quando em causa está o continente africano, seja nas relações multilaterais ou bilaterais (Costa, 2011: 441). Note-se, por exemplo, que poucas são as representações diplomáticas cabo-verdianas em África não existindo nenhuma embaixada fixa, em países importantes na “história recente” do país como sejam a Guiné-Bissau ou representações diplomáticas efetivas na UA ou na CEDEAO. Para Elias Andrade (2013) na entrevista que nos concedeu, “Cabo Verde não tem sabido aproveitar as suas relações com a África”.

No espaço público cabo-verdiano, esse distanciar da África é entendido como sendo fruto da primazia que Cabo Verde tem dado às suas relações com outros espaços como a UE. A componente identitária presente nesta questão é reflexo de um certo debate mal resolvido sobre a presumida dualidade identitária de Cabo Verde, ou seja sua pertença à África ou à Europa (Barros, 2009). Este debate esbarra com as presumíveis pretensões de que Cabo Verde pretendia em certa altura uma verdadeira adesão ao espaço comunitário enquanto membro de pleno direito. A posição de relutância em relação à integração na CEDEAO tem-se pautado por argumentos utilitaristas tendo em conta as mais-valias que a integração traria a Cabo Verde, fazendo uma balança entre custos e benefícios em que o primeiro tem, sem dúvida alguma, pesado mais. Considerado como um projeto de integração condenado ao fracasso, a CEDEAO carece de um défice de institucionalização (Costa, 2011) forte que a descredibiliza e a amputa. O diplomata Manuel Rosa, um dos mais pessimistas quanto aos benefícios atinentes a esta integração regional, estima que “A CEDEAO, apesar da vontade política dos líderes dos seus Estados Membros, tornou-se uma organização pouco articulada e incapaz - financeira e politicamente - de poder corresponder às solicitações do pormenorizado programa de integração que foi formatando” (Rosa, 2007: 8).

Pela sua reduzida dimensão populacional e exiguidade territorial, sendo a única economia insular na região voltada essencialmente para os serviços, poucos são os benefícios palpáveis que, no entender de Manuel Amante Rosa (2007), Cabo Verde tem tirado dessa

integração. O PIB da África do Sul é 1,6 % maior do que de toda a CEDEAO. Os ganhos a nível comercial têm sido marginais para Cabo Verde, situando-se abaixo de 1,9% em todas as transações comerciais efetuadas com os países da CEDEAO (Rosa, 2007). Nota-se o elevado peso que a distância tem neste processo uma vez que limita o país em termos comerciais. Paradoxalmente, segundo Manuel Rosa, e, apesar da existência de um mercado comum, “É mais fácil exportar para os EUA ou Europa uma vez que os meandros burocráticos não têm compensado, sobretudo, por não haver ainda uma rota marítima fixa que ligue o arquipélago ao continente” (Rosa, 2007: 9).

Segundo José Rocha, apesar das suas debilidades, as reformas executadas e efetivadas entre 2005 e 2007 no seio da CEDEAO, dotaram a organização de uma maior credibilidade e eficácia (Rocha, 2011) e, por conseguinte, Cabo Verde pode fazer valer os seus interesses porquanto à luz do artigo 68 do Tratado de Abuja, o arquipélago possa beneficiar de um estatuto diferenciado em determinadas áreas. Áreas essas que levam em conta as suas especificidades, nomeadamente as cláusulas de salvaguarda na construção da união aduaneira e de mercado comum mas também de moeda única, uma vez que com o Acordo Cambial com a UE a política monetária cabo-verdiana se encontra balizada face à zona CFA, por exemplo, e ainda o regime comercial no quadro dos Acordos de Parceria Económica (APE) entre UE e a CEDEAO (Rocha, 2011). Segundo Castro (2010), “A Parceira Especial permite que, se os APE com a CEDEAO continuarem encravados, Cabo Verde pode ter um quadro específico no seu relacionamento bilateral com a UE para as suas importações e exportações”.

Importa a Cabo Verde firmar as suas relações com a região da CEDEAO à luz do artigo 68, salvaguardado a sua vocação de servir como ponte entre os continentes. Obter bons dividendos do PE com a União Europeia, depende do papel que o arquipélago venha a desempenhar dentro da África Ocidental. Tem-se visto, nos últimos anos, uma intensa atividade no MIREX em relação à África. Isso é perceptível uma vez que um dos pilares do PE torna a integração regional como fator incontornável no relacionamento bilateral Cabo Verde-UE. A nosso ver, a utilidade de Cabo Verde advém da sua posição geoestratégica e à UE interessa que Cabo Verde esteja cada vez mais presente em África e que a sua diplomacia vise influenciar os quinze Estados africanos a enveredarem pelos mesmos caminhos que o

conduziram a sair da lista dos países menos desenvolvidos. Esta é também opinião do nosso entrevistado Elias Andrade (2013) para quem a Europa só precisa de Cabo Verde por causa de África.

### 3.5- A Diplomacia Económica no centro da política externa de Cabo Verde.

No que diz respeito a um *Pequeno Estado Insular* como Cabo Verde, a diplomacia económica visa o relacionamento com Estados ou outros atores que, num quadro de convergência de interesses, possam contribuir para o desenvolvimento do país. A Diplomacia Económica visa assim “favorecer o investimento privado estrangeiro, o acesso aos mercados, o financiamento do desenvolvimento e a prosperidade económica e social de Cabo Verde” (Rocha, 2010).

Ao percorrermos os sucessivos programas do Governo de Cabo Verde pós-abertura política e as Grandes Opções do Plano (GOP)<sup>80</sup> é visível o grande espaço que é concedido ao debate e à implementação de programas de cariz económico, sobretudo no tocante à “inserção dinâmica do país na economia mundial” (GOP, 1997-2000). Na mesma senda, o atual Programa do Governo na sua Agenda Estratégica para a legislatura 2011-2016 estabelece que o objetivo de Cabo Verde é “construir uma economia dinâmica, competitiva, inovadora e sustentável, com prosperidade partilhada por todos” (PGCV,2011-2016:27).

Neste sentido, a política externa torna-se um trilha e veículo incontornáveis à prossecução dos objetivos desenvolvimentistas de Cabo Verde como sejam a construção de “um país aberto ao mundo, com um sistema produtivo forte e dinâmico, assente na valorização do seu capital humano, capacitação tecnológica e na sua cultura” (GOP, 2002-2005: 3). Esta visão de inserção e abertura a um mundo cada vez mais globalizado, competitivo e interdependente, torna-se mais evidente na política externa de Cabo Verde, a partir da abertura política em 1992 (Reis, 2010).

---

<sup>80</sup> Juntamente com os Programas do Governo (PG), as Grandes Opções do Plano (GOP) definem, planificam e estruturam toda a visão e estratégia política do desenvolvimento económico e social de Cabo Verde.

De facto, apesar de esta visão ter constado do projeto dos governantes cabo-verdianos ainda nos primórdios da independência, ela é mais expressiva no final da Guerra Fria com a ascensão do capitalismo, numa altura em que o país rompe com as suas influências socialistas e adota o liberalismo como modelo de mercado (Reis, 2010).

Durante toda a década de noventa, a política externa do país esteve pautada por uma diplomacia subsidiária do desenvolvimento (Cardoso, 2004) com uma preocupação direcionada especialmente para a mobilização dos recursos (nomeadamente a Ajuda Pública para o Desenvolvimento). Hoje, talvez pelo cenário caótico em que se encontra a economia mundial sufocada por crises sistémicas e multidimensionais, que afetam sobretudo os países desenvolvidos (Velde, 2008: 14), os principais parceiros de Cabo Verde, e devido à recente graduação do arquipélago para País de Desenvolvimento Médio (2008), verifica-se uma mudança de discurso e a diplomacia económica<sup>81</sup> surge como novo vetor da política externa de Cabo Verde, sendo alvo de uma intensa propaganda política.

O advento democrático trouxe uma nova estratégia de desenvolvimento centrada na liberdade e na extroversão económica. Em 1997 estabelece-se um plano de nacional de desenvolvimento até 2000, onde a visão do desenvolvimento do país é batizado sob a máxima da “inserção na economia mundial” (Lima, 2001:62-63). As mudanças implícitas, estipulam um acréscimo das exportações, procurando modernizar e dar coerência ao mercado interno com um apoio cada vez mais firme à iniciativa privada, a secundarização do papel do Estado, ficando na sua competência apenas a gestão macroeconómica e a criação de condições que contribuíssem para um funcionamento eficaz e eficiente do mercado (Reis, 2010: 314)<sup>82</sup>.

Estas reformas permitiram que Cabo Verde fosse visto com outros olhos e se transformasse num polo de atração para investidores externos. Para os que têm refletido sobre a economia cabo-verdiana, é evidente um certo progresso nos passos que se foram dando desde 1975 conquanto subsistam, ainda, constrangimentos resultantes não só da dificuldade “em fazer do investimento verdadeiro motor do crescimento económico” mas também em

---

<sup>81</sup> É efetivamente a partir da VII legislatura que é inaugurada a noção de diplomacia nos instrumentos de planificação do desenvolvimento de Cabo Verde (Programa do Governo VII legislatura 2006-2011).

<sup>82</sup> Contudo, segundo Osvaldo Lima, “ Apesar da relativa abertura ao setor privado e ao mercado, o Estado continuava a beneficiar do papel central na regulação da economia.” (Lima, 2001:63).

“realizar reformas estruturais” que sustentem o modelo de desenvolvimento ambicionado (Estevão, 2011: 88). Esta diplomacia económica, que nos últimos anos tem recebido notáveis impulsos por parte do governo, elege como alvo o Investimento Direto Estrangeiro (IDE). Não se descarta a importância que o IDE tem para o desenvolvimento de Cabo Verde criando-se aliás, novas estratégias para a sua atração e mobilização. Por exemplo, a diplomacia económica, não é exclusiva do Ministério das Relações Exteriores o que melhora a sua eficácia de implementação. Ela se dilui num conjunto de atores intragovernamentais como sejam o Ministério das Finanças, o Ministério das Infraestruturas e Economia Marítima, o Ministério do Turismo, Indústria e Energia, o Ministério das Comunidades e um conjunto de outros atores como o Centro de Políticas e Estratégia, Cabo Verde Investimentos, e a Agência de Desenvolvimento Empresarial (Gov.CV, 2013). O primeiro código de investimento externo estrangeiro que foi criado em 1993 (Reis, 2010: 328), dispunha de um conjunto de incentivos que visavam atrair o maior número possível de investidores ao país contudo, pouco foi o proveito dele obtido.

O atual programa do governo esgota um leque de projetos com vista a fazer de Cabo Verde um país atraente para os investidores sejam eles Estados ou multinacionais. Face à erosão progressiva das remessas dos emigrantes<sup>83</sup> e diminuição da APD com a recente graduação de Cabo Verde para País de Desenvolvimento Médio, tornou-se “urgente” criar medidas inovadoras para que o país pudesse prosseguir o seu desenvolvimento sem interrupção.

Com o processo de graduação, Cabo Verde perdeu, paradoxalmente uma série de vantagens que a condição de país pobre lhe proporcionara, como sejam os empréstimos concessionais à baixa taxa de juro, a APD de grande parte dos seus parceiros assim como alguns programas das agências das Nações Unidas como a Programa Alimentar Mundial (Relatório de informação ao SGNU, 2007: 2-3). Por outro lado, a fim de permitir uma “

---

<sup>83</sup> Segundo os dados do INE (2010) há uma tendência para a diminuição da emigração nos últimos decénios. Esta tendência se explica pelas políticas de imigração cada vez mais restritivas no solo europeu principal destino dos cabo-verdianos. Além disso a própria remessa dos emigrantes que antes fora maior que a APD vêm progressivamente diminuindo com a crise nos países de acolhimento.

transição suave” (SGNU, 2007: 2) foi criado um Grupo de Apoio à Transição (GAT) constituído pelos principais parceiros do país mas aberto a todos os outros países.

Considerado como um novo desafio ao país pelo então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Victor Borges, esse reconhecimento por parte da comunidade internacional é, na opinião de Luís Rocha, “uma janela de elegibilidade a várias oportunidades que se apresentam neste contexto internacional” (Expresso das Ilhas,2012). Minimizar a dependência da ajuda e dos fluxos externos torna-se cada vez mais explícito nos instrumentos de planificação do governo de Cabo Verde. Segundo estes, o objetivo do governo passa a ser assegurar uma transição sustentável e tal só é possível através da construção de uma economia dinâmica competitiva e inovadora (PGCV, 2011-2016: 27). Verifica-se uma necessidade premente de apostar no IDE para alargar o mercado cabo-verdiano sobretudo no sector dos serviços, dando assim impulso ao projeto do governo de fazer do país uma placa giratória de prestação de serviços como o programa do governo avança.

A autossustentabilidade, o aumento das exportações e uma maior dinamização do mercado interno são opções que o governo tem vindo a trabalhar no sentido de minorar a sua fatal dependência, contudo, o modelo de desenvolvimento de Cabo Verde combina ainda as características de uma economia MIRAB<sup>84</sup> (Estevão, 2011), colocando um novo desafio às autoridades cabo-verdianas. O desafio de dar uma dimensão maior e mais ousada à diplomacia económica na medida em que se articule com todo o setor privado potenciando um ciclo virtuoso em que os vários segmentos do mercado cabo-verdiano se alavanquem em prol da internacionalização, atração de IDE consequentes, na incrementação das exportações sobretudo dos serviços e aqui, a África e as RUP da UE desponta-se como mercados, na exportação de um turismo ecológico e diversificado (não só das praias) e numa maior promoção do país no mundo.

Uma maior articulação com os *clusters* definidos pelo governo serão estratégias que a longo prazo “alforriaria” Cabo Verde da monocultura do turismo (Estevão, 2011) e proporcionaria ao país a possibilidade de explorar outras áreas de igual valor como a sua

---

<sup>84</sup> Termo criado por Geoffrey Bertram e Ray Watters referindo-se às economias cujo funcionamento é dependente das remessas dos emigrantes e da APD.

extensão marítima o que a longo prazo, atenuaria a sua condição de país dependente do exterior.

Os aclamados novos paradigmas da política externa cabo-verdiana consubstanciados por um discurso que apregoa o papel de Cabo Verde enquanto país útil no cenário internacional é, quanto a nós, mais uma estratégia de sobrevivência de um país consciente de que não poderá contar incondicionalmente com a solidariedade externa para se desenvolver. Mantendo o conteúdo sob novas roupagens aquele *Pequeno Estado Insular* faz face a desafios conjunturais num mundo cada vez mais globalizado aonde constantemente tem de provar que preenche os requisitos necessários para não perder as suas ancoragens.

## CAPÍTULO 4- RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA INTERNA E POLÍTICA EXTERNA NA TRAJETÓRIA DE CABO VERDE

Neste último capítulo, pretendemos compreender até que ponto a opção externa dos governantes cabo-verdianos se tem pautado por um desenvolvimento sustentado do país e se existe coerência entre política interna e política externa. Em termos mais específicos, procuraremos perceber de que forma a democracia e a boa governação contribuem para a defesa dos interesses nacionais e se a passagem para País de Desenvolvimento Médio se traduziu necessariamente num melhoramento das condições económicas e sociais dos cabo-verdianos.

Contrariamente ao que normalmente é percebido no senso comum, a política externa tem, muitas vezes, um impacto direto e considerável na vida dos cidadãos de determinado Estado. As questões domésticas e internacionais estão interligadas numa complexa relação causa/efeito, somente perceptível tendo-se em conta uma análise profunda dos processos decisórios desde a sua conceção até à implementação (Merle, 1976; Putnam, 1988).

Contudo, se atentarmos ao postulado pelas teorias dominantes (Realismo e Idealismo) no estudo das relações internacionais, o interno e o externo seriam *per si* uma antinomia que impossibilita qualquer convergência (Sanchez *et al*, 2006: 125). De facto, o Realismo clássico considera as políticas interna e externa como duas esferas distintas sendo que a primeira sobressai, impondo-se à segunda (Aron, 1962; Morgenthau, 1948).

O pressuposto da conceção realista é o da existência de um mundo *hobbesiano* anárquico, formado por Estados em constante luta pelo poder e influência. Enquanto o ambiente interno é caracterizado por um Estado civilizado, organizado virtude de um contrato consensualmente estabelecido, arena externa não se guia por valores morais nem possui vocação ético-solidarista, tomando as decisões de forma puramente utilitarista (Joaquim, 2002).

Devido à primazia do Realismo, a dimensão interna da política foi, de certa forma, marginalizada pelos estudiosos das relações internacionais (Putnam, 1988)<sup>85</sup>. Porém, da mesma forma que o Realismo clássico conheceria um desmoronar com o fim da Guerra Fria a política interna passou a ganhar cada vez mais relevância (Mallmann, 2005: 241), relevância esta que se explica pela multiplicação das interdependências, surgimento de novos atores e por um avanço galopante da globalização que confunde e complexifica as dinâmicas políticas, tornando cada vez mais difícil a identificação e a tipificação de fenômenos e atores. Hoje, estabelecido o consenso sobre as interações de fatores em política externa, um leque diverso de autores tem abordado esta questão (Putnam, 1988, Katzenstein, 1976, Rosenau, 2006; Hill, 2003).

Nesta “nova” realidade, o interior e o exterior convergem pelo que a política interna passa a ser crucial para se perceber as dinâmicas internacionais porque as decisões saem de dentro para fora (Milza, 2003:365) e vice-versa. Segundo Raquel Freire, “No processo de modelação e formulação da política externa a relação interno/externo é muitas vezes assimetricamente bidirecional” (Freire, 2012: 8). Assim, em termos decisórios, as políticas interna e externa, caracterizam-se como um processo contínuo aonde as fronteiras tendem a desaparecer gradualmente embora sejam ressaltados assuntos e atividades específicos de cada domínio (Merle, 1976).

Ao mesmo tempo que se reconhece esta forte interação entre as duas dimensões políticas, persiste o dilema do ‘ovo e da galinha’, ou seja, qual é que tem primazia sobre a outra? Merle considera que a existência de um mecanismo relacional entre o interno e o externo não significa necessariamente existência de um equilíbrio, mas sim a capacidade do Estado de instrumentalizar tais mecanismos “ internacionalizando algumas questões internas” e “internalizando algumas questões externas” (Merle, 1976) de acordo com o mais conveniente. Fica assim difícil estabelecer uma diferenciação qualitativa e o grau de influência que cada uma tem sobre a outra. Merle diz-nos ainda que, do ponto de vista

---

<sup>85</sup> Na obra *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*, Putnam recorre-se à teoria dos jogos na qual se dá conta da relação agente estrutura. A teoria dos jogos dos dois níveis é metaforizada em dois tabuleiros de xadrez representando a arena internacional e o plano doméstico. O Estado joga nos dois níveis procurando sempre a defesa dos interesses nacionais (Putnam, 1988: 433).

analítico, é mais fácil perceber a influência do externo sobre o interno em certas áreas como a segurança e defesa ou ainda as questões económicas (Merle, 1976). Não sendo objetivo nosso dissertar sobre esta dimensão mais teórica sobre a relação entre política interna e política externa<sup>86</sup>, importa, no entanto, trazer esses elementos para o debate na medida em que dão pistas para compreendermos como se posiciona um *Pequeno Estado* como Cabo Verde face a estes dois tabuleiros, ou seja, como se entrelaçam ou se emaranham as esferas interna e externa nas ações políticas daquela nação crioula.

Ao abordarmos a evolução da política externa de Cabo Verde, entendemos que esta sempre teve um lugar de destaque nas decisões dos governantes cabo-verdianos e essa importância, tal como temos vindo a defender, prende-se com o facto de a política externa ser o principal impulsionador do desenvolvimento do país e conseqüentemente, esse elemento que incide diretamente na realidade social da população cabo-verdiana.

Como analisado anteriormente, os documentos enformadores das estratégias de desenvolvimento do arquipélago têm apresentado um conjunto de opções de desenvolvimento que fazem de Cabo Verde um caso paradigmático de um Estado onde a política interna e externa se interligam de forma quase constante. Assim, o país enfrenta o desafio de fazer com que os interesses nacionais prevaleçam face a uma política internacional determinista e *hobbesiana* ao mesmo tempo que se procura obter os benefícios.

Na verdade, a ação passa por se desenvolver para assegurar uma determinada credibilidade internacional e assegurar esta credibilidade para poder desenvolver-se, reivindicando prémios por ter atingido determinado patamar. É interessante ver que a perceção desta dupla dinâmica fez com que os sucessivos governos desde 1977 em todos os programas procurassem dar uma dimensão internacional às suas estratégias de desenvolvimento, concebendo reformas e políticas que fossem ao encontro das condicionalidades dos países doadores e contribuíssem para a sua projeção e afirmação no mundo. Neste sentido, o programa do governo da VII legislatura, postula que “a crescente

---

<sup>86</sup> Esta questão é, a nosso ver, um nicho interessante de investigação sobre os processos políticos nacionais/internacionais em Cabo Verde. Urge, conhecer os processos de formulação da política externa do país, os atores envolvidos, e as influências mútuas tanto do plano internacional como nacional. Como se posiciona o Estado cabo-verdiano nos dois tabuleiros (interno/externo) de Putnam é a questão que nos conduz.

afirmação de Cabo Verde no plano internacional pressupõe uma clara articulação entre a política interna e a política externa de modo a que o interesse nacional possa ser devidamente equacionado, promovido e defendido em tudo quanto seja posicionamento externo do país” (PGCV, 2006 - 2011).

Essa articulação visa a própria credibilização do país face aos seus parceiros externos que na sua maioria sendo países ocidentais, sobretudo a Europa e os EUA, possuem os mais diversos critérios e condicionalismos de ordem política-democrática na atribuição da APD e Cabo Verde tem-se mostrado cumpridor distinguindo-se desde o início (1975), como bom gestor da APD e cumpridor acérrimo das exigências que lhe são impostas (Cardoso, 1986). A boa articulação entre política interna e política externa torna-se, assim, na nossa opinião, requisito indispensável para que o país possa maximizar os benefícios em termos de política internacional. O percurso histórico de Cabo Verde tem-no-lo mostrado, auferindo ao país um prestígio singular face aos seus parceiros.

As Grandes Opções do Plano de 2002 defendiam que os objetivos desenvolvimentistas do país, como sejam a integração na economia global nos moldes que concebe, requer programas de desenvolvimento interno que assegurem todos os equilíbrios necessários e, por conseguinte, evitem todos os danos que uma maior abertura poderia ter sobre o modo de vida dos cabo-verdianos (GOP, 2001). Na mesma linha, o programa apresentava um conjunto de medidas que visavam não só reformas estruturais das instituições do Estado (administração pública sobretudo), mas também a definição de instrumentos e estratégias que visem concretamente a matriz social, ou seja, a redução da pobreza, a melhoria na educação e na infraestruturização do país (GOP, 2001).

A política externa surge aqui como um recurso e um instrumento indispensáveis para se atingir os objetivos traçados também do ponto de vista interno. A opção por uma política de paz e pautada em princípios universais, a gestão eficiente e eficaz dos recursos externos, a opção por uma maior disciplina macroeconómica, no entender do governo daquele país “elementos de competitividade de Cabo Verde na captação da ajuda pública ao desenvolvimento, na promoção do investimento externo e das exportações de bens e serviços nacionais” (GOP, 2001: 86-88). Pelo exposto, podemos concluir que é evidente o

emaranhamento entre os assuntos de dentro e de fora na política cabo-verdiana, segundo o postulado por Putnam (1988).

Contudo, pela sua própria dependência económica, a margem de manobra de Cabo Verde é por vezes limitada porquanto não existem entre os Estados atos de altruísmo, mas sim relações de reciprocidade ou cedências e influências. É nesses momentos que o país se vê confrontado com a necessidade de ceder face a algumas questões, como por exemplo o dossiê sobre os imigrantes em situação irregular presente acordo de Parceria para a Mobilidade com a UE (DPMCUE, 2008)<sup>87</sup>. Além disso muitas são as formas de influência à orientação estratégica de um Estado.

No âmbito da ajuda externa pode acontecer que “a facilidade para obtenção de créditos para certos projetos e não para outros obrigue o Governo a alterar a sua ordem de prioridades” (Cardoso, 1896: 45). A afirmação da utilidade do país na cena internacional e o aumento da sua credibilidade externa são opções que o Estado tem vindo a assumir para quiçá reforçar a sua autonomia e maior eficácia na defesa dos interesses nacionais (Neves, 2005).

#### 4.1- Democracia e boa governação em Cabo Verde

A democracia em Cabo Verde tal como na maioria dos países africanos (inclua-se também os países da América Latina e do Leste da Europa) é um fenómeno bem recente se o compararmos aos países e longa tradição democrática como a França ou os Estados Unidos. A independência de Cabo Verde não coincidiu com a instauração do multipartidarismo nem tão-pouco com a adoção de uma constituição munida de instrumentos que dessem possibilidades para uma futura abertura política. Após quinze anos de regime autoritário, Cabo Verde transita pacificamente para um regime democrático, realiza as primeiras eleições pluripartidárias adotando uma constituição que outorga um leque de direitos e liberdades aos

---

<sup>87</sup> Uma das cláusulas deste acordo aponta para uma situação que levantou algum desconforto na imprensa cabo-verdiana na medida em que; segundo foi referido, Cabo Verde receberá no seu território não só cidadão nacionais em situação irregular, mas também todos os cidadãos de países terceiros que se tenham servido do território cabo-verdiano para alcançar a Europa. (Declaração comum sobre uma Parceria para a Mobilidade entre a União Europeia e Cabo Verde Bruxelas) 21 de Maio de 2008.

cidadãos e instaura um sistema de governo pautado pelo equilíbrio de poderes e independência dos tribunais (PNADHC, 2003).

Volvidas duas décadas, o país tem sido apontado como um modelo de democratização numa África onde paira o pessimismo sobre o futuro da consolidação da democracia. A Constituição que resulta desta abertura e evolução política, estabelece no seu artigo 2º que “Cabo Verde organiza-se em torno de um Estado de direito democrático assente nos princípios de soberania popular, no pluralismo de expressão e de organização política democrática (...)” (CRCV, 2010). Por este motivo, no cenário internacional, Cabo Verde acaba por beneficiar de um prestígio generalizado, graças à adoção de políticas alicerçadas numa estabilidade político-social virtude de uma democracia funcional. Note-se que a maior parte dos seus parceiros externos são Estados democráticos e organizações que preconizam a democracia como o regime modelo.

A literatura (Ames, 2007; Meyns, 2002 e Évora, 2001) tem destacado Cabo Verde como um caso paradigmático de democracia no contexto africano e várias organizações internacionais rotulam o país como um exemplo no que diz respeito à consolidação democrática. Apesar dos seus poucos recursos, Cabo Verde tem acumulado indicadores de desenvolvimento que hoje o posicionam na lista dos Países de Desenvolvimento Médio graças à boa governação e seriedade política (Relatório SGNU, 2007).

Uma das particularidades do país em relação aos seus congéneres africanos é a existência de alternância política sem sobressaltos nem grandes ruturas institucionais abruptas, o que faz dele um país confiável aos olhos dos seus investidores e parceiros. O retorno do PAICV ao poder em 2001 constituiu, segundo Roselma Évora, um teste à solidificação da democracia cabo-verdiana na medida em que o MPD, que liderou o processo da abertura política em 1992, aceitou a derrota sem pôr em causa a legitimidade deste porque todo o processo eleitoral ocorreu de forma transparente (Évora, 2001). Este gesto, considerado como prova da maturação e consolidação do regime democrático, é sinal claro que os atores políticos incorporaram o jogo democrático na sua conduta (Meyns, 2002). Pelo menos, quanto a nós, do seu ponto de vista formal.

Em Cabo Verde o processo tem sido diferente e, não obstante a forte bipartidarização da política, a convivência entre os dois maiores partidos (PAICV e MPD) caracteriza-se por

uma competição que até hoje não pôs em risco a estabilidade política do país. Na verdade, os partidos políticos são instituições fulcrais na democratização do país e na fiscalização das políticas governamentais, tendo inclusive um papel pedagógico a desempenhar face à população (Duverger, 1951). Porém, a bipolarização político-partidária<sup>88</sup> protagonizada pelo MPD e pelo PAICV carece, a nosso ver de uma cultura dos consensos que supere as querelas vazias do protagonismo<sup>89</sup>, e da competição pelos majoritismos (Évora, 2001; Almada, 2012). No nosso entender, a bipartidarização não é *per si* um problema<sup>90</sup>, o risco acresce quando a tendência é a bipolarização da sociedade, pois isto sim mina a democracia.

As avaliações internacionais têm colocado o país no topo dos países africanos em termos de democracia. Na avaliação feita em 2012 o *Index of Democracy do Economist Intelligence Unit* posiciona Cabo Verde na linha da frente dos países da CPLP e no segundo lugar no continente africano enquanto país onde a democracia mais funciona (EIU, 2013). O processo eleitoral, as liberdades civis, o funcionamento do governo, a participação, a cultura política foram os critérios tidos em conta. Sublinhamos que os dois últimos critérios foram aqueles em que o país teve menor performance.

Segundo Kadré Ouédraogo, Presidente da CEDEAO, Cabo Verde é um "farol da democracia em África", devido à organização sucessiva e bem-sucedida de eleições livres, transparentes e justas (Panapress, 2013) e a imprensa internacional tem tratado recorrentemente Cabo Verde como um caso de exceção no continente Africano. Ora, na nossa perspectiva, estas avaliações são, para a classe política, uma oportunidade para reforçar a credibilidade externa do arquipélago e aumentar a confiança dos cidadãos no governo. Vejamos que em todos os discursos oficiais do Primeiro-Ministro perante os seus parceiros externos dois aspetos são salientados: o facto de Cabo Verde ser um país pobre e sem recursos e o facto de, não obstante essas desvantagens, vigore no país uma estabilidade política e social

---

<sup>88</sup> José Almada usa a fórmula “pecado original da democracia” para caracterizar a bipolarização político-partidária em Cabo Verde. Veja-se o artigo do autor, intitulado “Das tragédias históricas do povo caboverdiano e da saga da sua constituição e da sua consolidação como nação crioula soberana. Uma versão muito abreviada da primeira parte do mesmo ensaio e referente ao período colonial” (2012).

<sup>89</sup> O PAICV Reconhecendo-se como herdeiro legítimo e único do pensamento de Amílcar Cabral e Libertadora da nação das garras do colonialismos, e o MPD m a intitular-se como o pai da democracia em Cabo Verde.

<sup>90</sup> Pois, existem, países de longa tradição democrática como França ou os Estados Unidos aonde esse fenómeno prevalece sem grandes problemas.

graças à cultura democrática. Consideramos que a democracia cabo-verdiana é o elo que liga a política interna à política externa em Cabo Verde que, não obstante as falhas evidentes que possui, tem assistido a progressos notáveis tão-somente porque existe um interesse político para o reforço e interiorização dos processos democráticos. O desafio que se impõe é o do estabelecimento ou evolução para uma verdadeira democracia participativa e inclusiva e que permita aos cidadãos usufruírem de determinados instrumentos facultados pela constituição como sejam apresentação de propostas ao parlamento e a realização de consultas populares através do referendo.

Relativamente às exigências de boa-governança<sup>91</sup>, as organizações e instituições internacionais tais como a ONU, o Banco Mundial, o FMI entre outras têm funcionado como uma base onde os países considerados “bons alunos” são premiados e tidos como exemplos a seguir e os “maus” sancionados. Por conseguinte, Estados que se situam na periferia das grandes decisões internacionais têm interpretado essas classificações como oportunidades para dar um salto na cena internacional, procurando preencher a todo o custo os critérios exigidos. Os Indicadores da Governança Mundial (IGM)<sup>92</sup>, por exemplo, são uma referência de grande peso na avaliação da performance dos Estados tanto para as organizações mundiais e regionais, como para ONG e multinacionais ( Kaufmann *et al*, 2010). Considerada como uma condição *sine qua non* para atingir o desenvolvimento, a boa governança ao nível das políticas internas dos Estados reflete-se num maior interesse e atenção por parte das várias organizações internacionais<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> Segundo o Banco Mundial, boa governança é “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos sociais e económicos de um determinado país tendo em vista o seu desenvolvimento (Banco Mundial, 1992:1).

<sup>92</sup> A boa governança, por sua vez, é entendida como com a boa gestão de todo o processo de desenvolvimento. Três critérios são utilizados para classificar e adjetivar a governança de um dado país: o regime político; a forma como a autoridade é exercida, na gestão dos recursos nacionais económicos e sociais, com vista o desenvolvimento; a capacidade dos governos em conceber formular, realizar ações e desempenhar eficazmente as suas funções (Banco Mundial, 1992). É nos dois últimos critérios que a Banco Mundial concentra a sua atenção. Os Indicadores da governança agregam um conjunto de dados que medem seis dimensões da governança como sejam: “Voz” e responsabilização; Estabilidade política e ausência de violência/terrorismo; Eficácia do governo; Qualidade regulatória; Estado de direito; Controlo da corrupção (Kaufmann *et al*, 2010).

<sup>93</sup> Tradução nossa. No original, “Governance is the manner in which power is exercised in the management of the economic and social resources for development” (Banco Mundial, 1992: 1).

Em Cabo Verde, a boa governação<sup>94</sup> tem sido uma constante desde a independência. Na verdade, durante os anos 1970/1980 quando a maior parte do continente africano se debatia com os problemas da dívida e foi submetido ao programa de ajustamento estrutural, Cabo Verde foi dos poucos países que foi poupado devido à boa gestão dos fundos recebidos pela ajuda internacional (Reis, 2010). Pelas suas vulnerabilidades endógena e exógena, a classe política cabo-verdiana viu na boa gestão dos recursos externos não só uma oportunidade e uma condição fatal para desenvolver o país mas também uma forma de conseguir o respeito e a credibilidade por parte dos seus investidores externos (Baker, 2009).

Ao longo dos seus trinta e oito anos de existência enquanto sujeito do Direito Internacional, o arquipélago tem conseguido manter uma próspera e saudável relação com as instituições e organizações internacionais. Como já foi referido, o arquipélago desde muito cedo elegeu um desenvolvimento pautado na cultura da paz, na boa gestão dos seus recursos e no cumprimento escrupuloso das normas e condicionalidades internacionais. A boa governação é antes de tudo um processo endógeno conscientemente adotado que se tem tornado no produto mais valioso do país (Baker, 2009).

De facto, nos vários relatórios e avaliações produzidas pelos mais diversos organismos internacionais, os resultados do país têm sido encorajadores o que impulsionou também a sua passagem para País de Desenvolvimento Médio. Cabo Verde, ciente das suas possibilidades e do prestígio que conquistou internacionalmente, tem proficuamente instrumentalizado a imagem de “bom aluno” para sua projeção internacional e atração de recursos para o seu desenvolvimento. Segundo Cardoso, “só depois de ser credível, o que implica a condução de uma política séria, coerente e eficiente, é que começa a tirar proveito da sua pequenez e pobreza” (Cardoso, 1986: 41).

No quadro geral, o país é pois referência no que diz respeito à boa governação em África ficando atrás apenas das ilhas Maurícias. Esta é também a perceção da Fundação Mo

---

<sup>94</sup> Ver o anexo IV relativo à evolução de Cabo Verde no que diz respeito à boa governação de 1998 à 2009 de acordo com os indicadores da governação mundial.

Ibrahim<sup>95</sup> que, em 2011, laureou o Ex-Presidente da República de Cabo Verde com um prémio no valor de cinco milhões de dólares anuais (por um período de dez anos). Na classificação feita (Anexo V) Cabo Verde ocupa o primeiro lugar entre os 53 países avaliados, relativamente à participação e direitos humanos; o terceiro quanto à segurança e Estado de direito; o quarto lugar no que concerne à oportunidade económica sustentável queda de uma posição em relação à 2011 e o quinto lugar na categoria Desenvolvimento Humano somando um total de 78,4/100 (Moibrahimfoundation, 2012).

Também numa visita realizada a um conjunto de países africanos com passagem por Cabo Verde, Hillary Clinton destacava a experiência cabo-verdiana, declarando que o país é um: "exemplo do que é boa governação e esforço para o crescimento económico, respeito pelos Direitos Humanos e trabalho pela melhoria da qualidade de vida da sua população" (Panapres, 2009). Clinton sublinhava ainda que o sucesso de Cabo Verde é sinal claro de que a boa governação é possível naquele continente cujo processo de desenvolvimento tem sido afetado pela ineficácia institucional, corrupção, irresponsabilidade governamental e pela instabilidade regional. Interessantes para a nossa análise são também as avaliações feitas por alguns organismos, agências internacionais e ONG.

No que respeita aos Direitos Humanos, o panorama cabo-verdiano também não levanta grandes preocupações recebendo, aliás, boas classificações nas avaliações internacionais feitas. Os sucessivos relatórios da Amnistia Internacional, por exemplo, deixam perceber que não existem casos alarmantes de atentados à dignidade da pessoa humana. Do mesmo modo, relatórios da *Human Rights Watch* e da *Freedom House* classificam Cabo Verde com a categoria máxima em termos de liberdades individuais (AI,2013; HRW, 2013; Freedom House, 2013). De facto, a situação dos direitos humanos em Cabo Verde, embora possamos dizer que conheceu a sua fase negra durante os quinze anos de partido único, nunca foi alvo de sanção por parte das organizações internacionais que trabalham na denúncia de

---

<sup>95</sup> Criada em 2006 pelo bilionário sudanês Mohamed Mo Ibrahim, a fundação tem por missão contribuir para a melhoria na governação e por uma liderança responsável e democrática dos países africanos com vista ao seu desenvolvimento. A fundação tem à sua disposição um conjunto de mecanismos para atingir os fins almejados. Em 2007 é criado o Índice de Governação Africana (IIAG) que agrega 88 indicadores permitindo medir a eficácia das instituições de países africanos, a qualidade da democracia e vários outros setores como a saúde e a educação. No mesmo ano é também criado o Prémio Mo Ibrahim para a Liderança de Excelência.

graves casos de violação (Évora, 2001) porque não se verificaram situações alarmantes de violação comparativamente aos seus congéneres africanos. Pelo contrário, importantes avanços, foram dados já nesta altura. O país assina a Declaração Universal dos Direitos Humanos na mesma altura em que ascende à Independência, e na Constituição de 1980 no seu artigo 35.º; ponto n.º 4, fica consagrado o repúdio total da pena de morte, a recusa da prisão perpétua, de trabalhos forçados, e que não haveria medidas de segurança privativas de liberdade de duração ilimitada ou indefinida (AI, 2013).

Cabo Verde tem também adotado e ratificado uma panóplia de tratados em termos de direitos humanos e com a constituição de 1992, verifica-se uma harmonização quase absoluta com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Contudo, mais do que ter uma constituição e um sistema jurídico que defendam os direitos internacionais de proteção da pessoa humana é preciso criar mecanismos e políticas públicas que assegurem o uso desses direitos por parte da população. Neste ponto verificamos alguns avanços e recuos em Cabo Verde<sup>96</sup>.

Por um lado, pela própria condição económica e financeira do Estado, os direitos económicos, sociais e culturais são ainda uma realidade distante sobretudo quando se tem em conta o direito à saúde, segurança social ou, mais ainda, habitação. O direito ao emprego é também um problema que se coloca e fomenta desigualdades sociais. Cerca de 17% da população cabo-verdiana encontra-se desempregada e nesta percentagem 30% diz respeito aos jovens (INE, 2012).

Apesar do programa do governo e sobretudo o Plano Nacional sobre a redução da pobreza avançar com importantes medidas (vejamos o exemplo do programa ‘Casa para todos’) muito ainda falta por fazer. Relativamente à liberdade nos *media* tanto a *Freedom House (2013)* como os *Jornalistas sem Fronteiras (2013)* têm avaliado Cabo Verde numa

---

<sup>96</sup> No entanto, o último relatório sobre os Direitos Humanos apresentado em Genebra, fazendo uma radiografia da situação social das ilhas, concluiu que o aumento de homicídios, a proliferação da delinquência juvenil com enfoque no meio urbano, a precariedade das prisões, assim como o aumento das desigualdades sociais colocam o país em situação de risco (panapress, 2013). Acresce ainda a situação dos grupo vulneráveis a saber as mulheres a criação e os idosos. A discriminação e a xenofobia e a prostituição, são problemas abafadas no espaço público e que urgem sair do escuro para cenas de debate a fim de se encontrar soluções. O turismo sexual é aliás um dos grandes problemas que o país hoje enfrenta e no entanto poucos são os dados sobre o assunto.

posição que ultrapassa a de certos países de longa tradição democrática como a França, Austrália, Portugal e Reino Unido. Contudo, várias são as críticas tecidas aos órgãos de comunicação social relativamente à sua falta de imparcialidade. Essas críticas partem sobretudo dos partidos da oposição mas vêm também de certos segmentos da sociedade civil. Isabel Ferreira (2002) defende que a capacidade dos média em agirem enquanto o quinto poder foi deveras fraco senão apático na nossa opinião.

Consideramos, pois, que Cabo Verde apesar de ser uma democracia que funciona em termos formais e de respeitar em larga medida os direitos humanos comparativamente aos países da região em que se insere, padece ainda de algumas vulnerabilidades que no nosso entender se explicam, em larga medida, pela sua história recente e pelo desenvolvimento relâmpago que teve nessas três décadas. Por um lado, a apropriação da democracia e a sua interiorização são condições incontornáveis para a consolidação democrática, por outro lado, a falta de uma verdadeira cultura democrática e apatia dos cidadãos são desafios a vencer para que o discurso de país livre e credível faça cada vez mais sentido e reflita deveras a realidade do país.

#### 4.2- Cabo Verde país de desenvolvimento médio: os desafios da graduação

Ainda na aurora da sua independência, muitos foram os que agouraram um destino fatal para um país estéril e sem potencialidades económicas. Em 1975, após a euforia do 5 de julho, os cabo-verdianos foram confrontados com os armazéns praticamente vazios. Mais de metade da população vivia no limiar da pobreza. Em 2008, Cabo Verde, torna-se País de Desenvolvimento Médio com um IDH acima da média africana. Um salto gigantesco para o país, que a nosso ver é o mais ‘despido’ de África.

Desde a sua criação em 1971, o grupo dos Países Menos Avançados (PMA) conta com apenas três casos recentes de transição para o patamar superior, designadamente, Botswana em 1994, Cabo Verde em 2007 e as Maldivas em 2011. Para um *Pequeno Estado Insular* como Cabo Verde, o rótulo de subdesenvolvido ou de extremamente pobre, poderão propiciar determinadas vantagens como sejam a APD, o perdão das dívidas, os empréstimos

concessionais sem ou a baixos juros, assim como o benefício de um conjunto de programas por parte de ONG que ajudam a suavizar as restrições orçamentais dos Estados.

As vantagens que são dadas aos menos desfavorecidos permitem transições que visam não penalizar os países contudo, a realidade nem sempre é assim tão linear. Nesta linha, o processo de transição de Cabo Verde para PDM representou uma mudança significativa no paradigma de desenvolvimento do país e uma mudança de atitudes dos governantes: “*We now want a state that creates wealth and not just one that is a good manager of aid*” afirmara Cristina Fontes, Ministra da Reforma do Estado<sup>97</sup> (Baker, 2009: 139). Como defendemos ao longo do capítulo anterior, passamos de uma lógica de assistencialismos para uma lógica de parceria: o discurso da utilidade passou a ter mais importância nas estratégias do governo. O processo de graduação para PDM efetivado em 2008 tem as suas raízes em 1997, altura em que país era considerado elegível para sair da categoria dos PMA.

Contudo, devido à condição anémica da sua economia extremamente dependente dos recursos externos, só em 2004 se retomaria a decisão de graduar o país. Dos três critérios<sup>98</sup> que a entrada na lista dos PDM exige, Cabo Verde cumpria apenas dois. As estratégias de desenvolvimento pautadas na elevação do *standard* de vida da sua população e capacitação dos seus recursos humanos têm tido resultados expressivos colocando o arquipélago na 118ª posição em termos de IDH com um índice de 0,586, muito acima da média da África Subsariana (0,475).

Cabo Verde possui um PIB *per capita* de 3,609 dólares (PNUD, 2012). Porém, ao atentarmos à evolução, como se pode ver no anexo (VI), no que respeita ao terceiro critério, o índice de vulnerabilidade económica, Cabo Verde está muito aquém do esperado, com "vulnerabilidade acima da média, sendo aliás um dos países mais vulneráveis do conjunto dos

---

<sup>97</sup> Note-se que este ministério da Reforma do Estado é uma criação recente do governo de Cabo Verde numa altura em que o discurso de boa governação estava presente tanto nas instituições internacionais como nos países doadores da APD. Assim sendo a criação deste jovem ministério foi sinal enviado da boa vontade de Cabo Verde em levar avante a boa governação.

<sup>98</sup> Os critérios de saída (rendimento nacional bruto por habitante, índice do desenvolvimento do capital humano e o índice de vulnerabilidade económica) do grupo dos PMA retidos pelo CPD são calculados na base de uma média de três anos. É preciso dizer que não há uma ponderação destes três indicadores no processo de saída. Enquanto para Cabo Verde o critério de vulnerabilidade económica deveria ter mais peso que os dois outros critérios (Relatório SGNU, 2007).

PEI. Mesmo persistindo essas vulnerabilidades, é de forma unilateral que, com base em relatórios de algumas agências especializadas como a FAO ou a UNESCO, se decidiu promover Cabo Verde a PDM.

No Relatório de Informação ao Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o Processo da Saída de Cabo Verde da Categoria dos PMA, fortes argumentos foram referidos para defender que “o desenvolvimento do país não pode ser um presente da comunidade internacional, mas o resultado do trabalho do Governo, partidos, municípios, organizações da sociedade civil e sector privado” (Relatório SGNU, 2007). Ora tudo isto pode ser considerado como uma conquista do país.

Segundo Cardoso (2004: 76), referindo-se à diminuição da APD que se verifica desde os anos 1990, “chega-se a uma certa altura em que os bons alunos começam a ser penalizados pela sua qualidade e pelas suas boas notas”. Esta situação paradoxal é também evidenciada no supracitado que frisava que o país recebia uma ajuda considerável dos seus parceiros para colmatar as suas vulnerabilidades, no entanto, como afirma Cardoso (2004) os bons resultados do país poderão ter consequências perversas no seu desenvolvimento. De facto, os efeitos começam a sentir-se na sociedade cabo-verdiana com a retirada do PAM em 2010.

A APD foi, durante muito tempo, o combustível para a infraestruturização do país e para o seu desenvolvimento económico e social. Ora, a graduação pressupõe a diminuição do montante da ajuda internacional assim como a busca por formas alternativas de financiamento. Para Cabo Verde, a permanência na lista dos PMA tinha a vantagem de poder continuar a beneficiar dessas regalias, seja sob a forma de donativos ou seja sob roupagem dos empréstimos concessionais (Lesourd, 2004).

Para um país que não produz riqueza e que se confronta com diminuições consideráveis das suas principais fontes de financiamento como a remessa dos emigrantes, esta situação é deveras inquietante. Veja-se que o Estado cabo-verdiano herda ainda o assistencialismo e o providencialismo dos primeiros anos da independência, o tal Estado bombeiro o que torna o Estado uma máquina extremamente pesada e cara (Furtado, 2001, Silva, 2001). Veja-se que, entre 2005 e 2006, houve um aumento do orçamento de 37 biliões de ESCV para 40,7 biliões (Relatório SGNU, 2007).

Para agravar a situação como se vê, o estoque da dívida tem aumentado progressivamente e as capacidades de reembolso vêm diminuindo. Atualmente a dívida externa situa-se em 80,2% com previsões para o seu aumento para os próximos anos (FMI, 2013; ver Anexo VII).

O problema não se põe à graduação em si, mas sim à forma como essa graduação sucedeu e às consequências que tem e terá sobre a sociedade cabo-verdiana nos próximos anos. Uma redução das ajudas e o término dos empréstimos concessionais reverteria neste momento crucial o processo de desenvolvimento que o país conseguiu até agora. Pese embora essas desvantagens, a graduação abre um conjunto de novas oportunidades uma vez que existe um reconhecimento dos esforços do país e que esses esforços deram frutos.

O Grupo de Apoio à Transição (GAT) e a Parceria Especial com a UE são contributos indispensáveis nesta nova fase de maturação do país. É com vista a atenuar os efeitos perversos da graduação que surge, em 2004, a Resolução A59/209 a qual introduz o princípio de responsabilidade partilhada entre Cabo Verde e a comunidade internacional, para uma transição suave e sem sobressaltos. Nesta fase, verifica-se um certa azáfama nos corredores diplomáticos resultando em dois importantes documentos designadamente, *a estratégia de transição suave* (2005) e *Como gerir conjuntamente a graduação* (2006). Destes estudos, nasce ainda, em 2006 um mecanismo consultivo, denominado Grupo de Apoio à Transição (GAT) (SGNU, 2007).

Formado por um grupo restrito (porém aberto a todos) de parceiros bilaterais e multilaterais (Áustria, Espanha, EUA, França, Holanda, Luxemburgo, Portugal, China, BAD, BM, Comissão Europeia, Sistemas das Nações Unidas), o GAT, juntamente com o país graduado, adotou em junho de 2007, uma declaração conjunta sobre a saída efetiva e sustentável do grupo dos PMA.

Neste documento o GAT reconhece o esforços e os ganhos que o país tem vindo a acumular mas frisa que as vulnerabilidades são várias e, por conseguinte, a comunidade

internacional deverá, em consonância com a declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda, continuar a apoiar (Relatório SGNU, 2007) <sup>99</sup>.

As estratégias propostas por Cabo Verde e adotadas pelo GAT mostram claramente que um corte abrupto com o panorama da anterior condição enquanto PMA seria mais uma condenação do que uma oportunidade de desenvolvimento. A transição suave no quadro do processo de graduação requer que durante um certo período de tempo o país graduado continue a receber todas as vantagens como se fosse PMA (OGDG, sd). Alguns dos elementos essenciais dessa transição suave enfatizam que as especificidades de Cabo Verde devem ser levadas em conta e, por conseguinte, o país deve continuar a beneficiar da aplicação de taxas de juros concessionais para os empréstimos e créditos bilaterais e multilaterais, devendo igualmente beneficiar de uma posição e uma avaliação favorável ao perdão das dívidas do país (Relatório SGNU, 2007).

A decisão da G8 em 2005 de perdoar a dívida de dezoito países africanos leva em conta Estados com uma estrutura económica bastante débil comparativamente a Cabo Verde, mas que, diferentemente deste são dotados de abundantes reservas de recursos naturais que não são devidamente canalizados para o desenvolvimento. Ora, Cabo Verde, mesmo não possuindo recursos importantes, tem o mérito de ter conseguido um desenvolvimento sustentável baseado no respeito pelos princípios democráticos, e logo deveria, segundo os governantes do país, obter este benefício dos seus credores (Relatório SGNU, 2007).

Em entrevista à Panapress (2005) José Maria Neves afirmara que a diplomacia cabo-verdiana tem procurado apoios junto dos G8 para também ser contemplado por estes mecanismos. Assim, com esta graduação houve uma mudança no tipo de apoio que anteriormente se prestava ao país. Passamos da APD para o Apoio Orçamental. Esta nova modalidade da ajuda que tem sido largamente adotada pelas instituições internacionais é uma transferência direta de fundos dos países doadores para os cofres do Estado, a fim de apoiar as

---

<sup>99</sup> Na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005), os países doadores e parceiros identificaram cinco dimensões para uma ajuda mais eficaz: Harmonização, Alinhamento, Apropriação, Prestação de Contas/Responsabilização Mútua e Gestão para os Resultados. Em cada uma delas foram identificados compromissos com metas de concretização até 2010 ([http://c1.camo.es.cdn.cloudapp.pt/images/cooperacao/plano\\_acciao\\_parisacra\\_sumario.pdf](http://c1.camo.es.cdn.cloudapp.pt/images/cooperacao/plano_acciao_parisacra_sumario.pdf)).

suas políticas de reforma económica e social ou de redução da pobreza. Este tipo de ajuda é uma prova de confiança nos governos beneficiados uma vez que existe uma transferência total da ajuda para o governo, diminuindo os custos das transações e permitindo que o Estado defina o seu próprio programa de desenvolvimento. Contudo as contas passam a ser mais rigorosas e o país assume a responsabilidade de apresentar resultados da utilização do dinheiro regularmente (OGDG, sd).

## CONCLUSÃO

Ao longo desta investigação foi possível analisar e comprovar que Cabo Verde tem sabido usar e aproveitar os recursos da política externa como leme que guia o país rumo ao desenvolvimento, permitindo-lhe garantir a sua existência e sobrevivência enquanto Estado soberano dotado de prestígio no sistema internacional. A questão que esteve subjacente a esta nossa investigação procurou perceber até que ponto, mau grado as suas vulnerabilidades, Cabo Verde tem usado a sua boa imagem e reputação de Estado estável e pacífico para atrair investimentos externos e ajuda ao desenvolvimento.

Com a análise elaborada foi possível confirmar que a boa governação, o respeito pelos princípios da democracia e Estado de direito, o respeito pelos direitos humanos, entre outros fatores, têm sido proficuamente mobilizados face aos parceiros externos como argumentos para conseguir apoios diversos e afirmar-se internacionalmente. Assumimos assim, que a credibilidade do país é mercantilizado face a uma política externa utilitarista e determinada.

De facto, Cabo Verde conseguiu dar um salto bem sucedido rumo a um desenvolvimento que hoje o singulariza no continente africano. Como afirma Renato Cardoso, um dos expoentes máximos do espectro político cabo-verdiano, “Cabo Verde emergiu, pouco a pouco, do anonimato absoluto, a que a sua pequenez (...) o haviam votado graças à uma política interna séria e coerente e à política externa caracterizada pela firmeza dos seus princípios”. (Cardoso, 1986: 12). A opção por uma cultura de paz espelha-se tanto na coesão e estabilidade social como no posicionamento externo do país. Esta é, aliás, um objetivo herdado de Cabral (1978) para quem a paz fora sempre a primeira das opções e a primeira oferecida ao governo colonial antes da luta armada.

Além disso, do ponto de vista interno, a perceção da sua pequenez e do peso das suas vulnerabilidades múltiplas fez com que se privilegiasse a educação enquanto principal estratégia de desenvolvimento. Investiu-se na capacitação e potencialização dos recursos humanos diferentemente de outros países vizinhos onde a prioridade fora a do crescimento económico em detrimento de um desenvolvimento humano sustentável.

A par disto, vimos também que a persecução de uma política externa séria e convicta na defesa dos princípios e interesses nacionais e externos tem garantido a Cabo Verde uma credibilidade incontestável no plano internacional. A graduação para país de desenvolvimento médio constituiu, a nosso ver, uma verdadeira vitória face aos presságios que auguraram um destino fatalista para aquele arquipélago.

Por todos estes motivos consideramos que Cabo Verde é um interessante estudo de caso que nos permite concluir que apesar das suas muitas vulnerabilidades tem conseguido usar a imagem e reputação de Estado estável e pacífico a seu favor para atrair investimento externo e ajuda ao desenvolvimento. Contudo, face às constantes vicissitudes do sistema internacional urge ao país, uma vez mais, encontrar novas e arrojadas estratégias para o seu desenvolvimento sustentável.

## BIBLIOGRAFIA

- Allouche, Boussetta (1994) “La médiation des petits États : rétrospective et perspective”, *Études internationales*, vol. 25, n° 2, 213-236. Disponível em [www.erudit.org](http://www.erudit.org) [20 de Setembro de 2012].
- Almada, José Luís Hopffer (2006) “Das tragédias históricas do povo cabo-verdiano e da saga da sua constituição e da sua consolidação como nação crioula soberana” in BUALA. Disponível em [www.buala.org](http://www.buala.org) [25 de Maio de 2013].
- Aron, Raymond (1970) *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy.
- Badie, Bertrand; Devin Guillaume (eds.) (2007) *Le Multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*. Paris: La Découverte, 147-165.
- Baker, Bruce (2009) “Cape Verde: Marketing Good Governance”, *Africa Spectrum*. Vol. 44, Nr. 2, 135-147.
- Barbosa, Carlos Elias (2011) “O Arquipélago de Cabo Verde do Colonial ao Pós-colonial: um ponto no tráfego migratório regional” in Luca Bussotti et Severino Ngoenha, *Capo Verde dall'Indipendenza a oggi Studi post-coloniali*. Italy: Aviani & Aviani editori, 183-201.
- Barston, Ronald (1973) *The Other Powers Studies in Foreign Policies of Small States*. London: George Allen & Unwin.
- Binger, Albert (2002) *The Growing Vulnerability Of Small Island Developing States*. United Nations: University of the West Indies Centre for Environment and Development Mona, Kingston, Jamaica, [www.un.org](http://www.un.org), [5 de Janeiro de 2013].
- Bauer, Camille *et al* (2013) République du Cap-Vert. Paris : La Découverte.
- Buzan, Buzan (1995) “Security, The State, The “New World Order” and Beyond” ’ in R. D. Lipschutz (ed.), *On Security*. New York: Columbia University Press.
- Cabral, Amílcar Lopes (1978) *A Arma da Teoria, Unidade e Luta*. Lisboa: Seara Nova.
- Cardoso, Katia (2004) *Diáspora: a (décima) Primeira Ilha de Cabo Verde: a Relação entre a Emigração e a Política Externa Cabo-verdiana*. Dissertação de mestrado em Estudos africanos. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa- ISCTE.
- Cardoso, Katia (2005) “Cabo Verde e as suas ilhas exteriores”, comunicação apresentada na XIª Assembleia Geral da CODESRIA, Maputo, Moçambique.
- Cardoso, Humberto (1993) *O Partido Único em Cabo Verde: Um Assalto à Esperança*. Praia: Imprensa Nacional.
- Cardoso, Renato (1986) *Cabo Verde opção para uma política de PAZ*, Praia: Instituto Cabo-Verdiano do livro.
- Carlsnaes, Walter (2007) “How should we Study the Foreign Policies of Small European States?” *Nação e Defesa*. N°118, 7-20.

- Carr, Edward Hallet (1964) *The Twenty Years Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. New York: Harper & Row.
- Costa, Suzano (2011) “A Política Externa Cabo-Verdiana na Encruzilhada Atlântica: entre a África, a Europa e as Américas” in Évora, Iolanda; Frias, Sónia (eds.) *Seminário sobre Ciências Sociais e Desenvolvimento em África*. ISEG: CEAs, 221-257.
- Costa, Suzano (2011) “A Política Externa Cabo-Verdiana e a União Europeia: da Coerência Dos Princípios ao Pragmatismo Da Acção” in Luca Bussotti et Severino Ngoenha, *Capo Verde dall'Indipendenza a oggi Studi post-coloniali*. Italy: Aviani & Aviani editori, 105-146.
- Costa, Suzano (2007) “Cabo Verde e a Integração Europeia: A Construção Ideológica de um Espaço Imaginário” *Travessias*. Nº8, 111-150.
- Chong, Alan (2007) The Foreign Policy Potential of "Small State Soft Power" *Information Strategies*. Singapore: National University of Singapore.
- Commonwealth Secretariat (1997) *A Future for Small States: overcoming vulnerability*. Report by a Commonwealth Advisory Group. London: Commonwealth Secretariat.
- Commonwealth Secretariat (1985) *Vulnerability: Small States in the Global Society, Report of a Commonwealth Consultative Group*. London: Commonwealth Secretariat.
- Davidson, Basil (1988) *As Ilhas Afortunadas. Um Estudo sobre a África em Transformação*. Lisboa: Editorial Caminho, coleção Nosso Mundo.
- Direito e Cidadania (2007), *Cabo Verde: três décadas depois*. Ano VIII. Número Especial. Quadrimestral. Cabo Verde: Gráfica de Mindelo, Lda.
- Estevão, João (2011) “A economia cabo-verdiana desde a independência: uma transição lenta” in Luca Bussotti et Severino Ngoenha, *Capo Verde dall'Indipendenza a oggi Studi post-coloniali*. Italy: Aviani & Aviani editori, 69-91.
- Estevão, João (2001) “A emigração e seus efeitos na economia cabo-verdiana”, *Janus*. Acessível em [www.janusonline.pt](http://www.janusonline.pt) [2 de Março de 2013].
- Estevão, João (2001) “As Pequenas Economias Insulares e as Condições do Desenvolvimento Económico” *Revista de Estudos Africanos*, Número Especial, 71-78.
- Évora, Roselma (2011) “Cabo Verde: Um Paradigma de Democratização em África” In Luca Bussotti et Severino Ngoenha, *Capo Verde dall'Indipendenza a oggi Studi post-coloniali*. Italy: Aviani & Aviani editori, 93-104.
- Évora, Roselma (2001) *A abertura política e o processo de transição democrática em Cabo Verde. Dissertação de mestrado*. Brasília: Universidade de Brasília.
- Fernandes, Antero (2007) *Guiné-Bissau E Cabo Verde: Da Unidade À Separação*. Dissertação de mestrado em Estudos Africanos. Porto: Centro De Estudos Africanos.
- Ferreira, Isabel (2002) *Transições Políticas em África: Mal-Estar no Jornalismo Cabo-Verdiano - Prestação de Contas do Governo aos Cidadãos*. Lisboa: Spleen-Edições.

- Ferreira, Isabel (1999) “A Diplomacia do PAIGC durante a luta de libertação”. *Revista África em Debate*. Lisboa: Centro de Estudos Africanos do ISCTE.
- Fox, Annette Baker (2006) “The Power of Small States: Diplomacy in World War II”, in Ingebritsen *et al* (eds), *Small States in international relations*. University of Washington: University of Washington Press, 39-54.
- Freire, Maria Raquel (2011) *Política externa. As relações internacionais em mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Furtado, Claudio et al (2008) *Dimensões da Pobreza e da Vulnerabilidade em Cabo Verde: Uma Abordagem Sistémica e Interdisciplinar*. Dakar: CODESRIA.
- Furtado, Cláudio (2001) “A participação da Sociedade Civil na Consolidação da Independência”, *Revista de Estudos Africanos*, Número Especial, 39-47.
- Gaspar, Carlos (2007) “Portugal, os Pequenos Estados e a União Europeia”, *Nação e Defesa*. Nº118, 107-145.
- Graça, José António (2012), “A Génese da Política Externa Cabo-verdiana”, *Proelium*, Série VII, n.º 1, pp. 211-229.
- Graça, José Antonio Tavares Ramos (2012) “Acerca de um certo Debate Sobre a Integração de Cabo Verde em Espaços Regionais” in Silva; Pina;Jr, *Estudos Em comemoração do Quinto Aniversário do Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais*. Praia: Instituto Superior das Ciências Jurídicas e Sociais, 313-327.
- Handel, Michael (2006) “Weak States in the International System” in Ingebritsen *et al* (eds) *Small States in international relations*. Washington: University of Washington Press, 149-192.
- Henrikson, Alan K. (2001) “A coming ‘Magnesian’ age? Small states, the global system, and the international community”, *Geopolitics*. Vol.6 Nº3, 49-86.
- Hey, Jeanne A. K (2003) *Small States in World Politics – Explaining Foreign Policy Behavior*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Hills, Christopher (2003) *The Changing Politics of Foreign Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Holl, Otmar (1983) *Small States in Europe and Dependence*. Vienna: Braumuller.
- Junior, Paulo S.Monteiro (2012) “Algumas Reflexões Sobre o Equilíbrio Macroeconomico, Défice Orçamental e Dívida Publica: O Caso Cabo-Verdiano” in Silva; Pina;Jr, *Estudos Em comemoração do Quinto Aniversário do Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais*. Praia: Instituto Superior das Ciências Jurídicas e Sociais,373-387.
- Keohane, Robert (1969) “Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Politics”, *International Organization*, Vol. 23, Nr 2, 291-310.
- Kaufmann, Daneil; Kraay Aart; Mastruzzi Massimo (2010) “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues” *World Bank Policy Research* 5430.

- Lima, Osvaldo (2001) “Transição económica e desenvolvimento em Cabo Verde”, *Revista de Estudos Africanos*, Número Especial, 59-69.
- Lesourd, Michel (2004) “Cap Vert: Insularité et Développement” *Géopolitique Africaine*. n°14, 153-164. Disponível em [www.georouen.org](http://www.georouen.org) [12 de Agosto de 2013].
- Lopes, José Vicente (1996) *Cabo Verde nos bastidores da independência*. Praia - Mindelo: Instituto Camões, Centro Cultural Português.
- Maass, Matthias, (2009), “The elusive definition of the small state”, *International Politics*, Vol. 46, 65-83.
- Macedo, de Jorge Braga (2012) “Cape Verde’s Foreign Policy: an Economic Perspective”. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Merle, Marcel (1985) “La politique étrangère”, *Revue française de science politique*, Volume 35, N°3, 490- 493, disponível em [www.persee.fr](http://www.persee.fr) [11 de Março de 2013].
- Moller, Wilhelm Christmas, (1983) “Some Thoughts on the Scientific Applicability of the Small State Concept: A Research History and a Discussion”, in Otmar Höll, (ed) *Small States in Europe and Dependence*. Vienna: Braumüller.
- Morgenthau, Hans (1985) *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: MacGraw-Hill.
- Nascimento, João Octavio da Rocha (2004) *Nação e Estado na Constituição de Cabo Verde*. CES Coimbra: VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais.
- Neumann, Iver. B; Gstöhl, Sieglinde ( 2006) “Lilliputians in Gulliver’s World” in Ingebritsen *et al* (eds) *Small States in international relations*. University of Washington: University of Washington Press, 3-31.
- Nicolson, Harold, (1988) *Diplomacy*. Washington D.C: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University.
- Nunes, Isabel Ferreira (2007) “Estratégias de Participação Externa dos Pequenos e Médios Estados Europeus”, *Nação e Defesa*. N°118, 21-67.
- Nye, Joseph, (2004), *Soft Power: the Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs Books.
- Nzouankeu, Jacques Mariel (1991) “África y la Idea de la Democracia”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. Vol. 43, 395-407.
- Olafsson, Bjorn G (1998) *Small States in the Global System. Analysis and Illustrations from the Case of Iceland*. Aldershot: Ashgate.
- Pereira, Daniel (2005) *Estudos da História de Cabo Verde*, Praia, Alfa – Comunicações.
- Pereira, Aristides (2002) *Guiné-Bissau e Cabo Verde Uma luta, um partido, dois países*. Lisboa: Editorial Notícias.

Putman, Robert David (1988) “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, Vol.42, Nr 3.427-460 acessível em <http://portal.uam.es> [5 de Maio de 2013].

Ramos, Djalita de Oliveira Fialho (2008) *Status upgrade: the case of Cape Verde's graduation from the Least Developed Country (LDC) category*. Lisboa: ISEG, Dissertação de mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional.

Rapoport, Jacques *et al* (1971) *Small States & Territories, Status and Problems. United Nations Institute for Training and Research Study*. New York: Arno Press.

Read, Robert (2001) “Growth, Economic Development and Structural Transition in Small Vulnerable States. United Nations University, [www.wider.unu.edu](http://www.wider.unu.edu) [29 de Janeiro de 2013].

Reis, Victor Manuel (2010) *Desenvolvimento em Cabo Verde: As Opções Estratégicas e o Investimento Directo Estrangeiro Contributo Português*. Lisboa: Fundação para Ciência e Tecnologia.

Reiter, Dan (2006) “Learning, Realism, and Alliances: The Weight of the Shadow of the past” in Ingebritsen *et al* (eds) *Small States in international relations*. Washington: University of Washington Press, 231-265.

Rocha, José Luís (2010), “As Parcerias Estratégicas no Centro da Política Externa de Cabo Verde”, Ministério das Relações Exteriores, acessível em [www.mirex.gov.cv](http://www.mirex.gov.cv) [25 de Setembro de 2012].

Rocha, José Luís (2010), “Cinco Questões para perceber a Parceria Especial Cabo Verde-União Europeia”, Ministério das Relações Exteriores, acessível em [www.mirex.gov.cv](http://www.mirex.gov.cv) [25 de Setembro de 2012].

Rosa, Manuel Amante (2012) “A Externa no Constitucionalismo Cabo-verdiano”, acessível em [www.mirex.gov.cv](http://www.mirex.gov.cv) [5 de Maio de 2013]

Rosa, Manuel Amante (2007) “Cabo Verde e a CEDEAO” disponível em [www.didinho.org](http://www.didinho.org) [7 de Maio de 2013].

Sanchez, Michelle Ratton *et al* (2006) “Política Externa Como Política Pública: Uma Análise Pela Regulamentação Constitucional Brasileira (1967-1988” *Revista sociologia política*, nº27,125-153 disponível em [www.crb9.org.br](http://www.crb9.org.br) [5 de Maio de 2012].

Shlapentokh, Dmitry (2012) “The Role of Small States in the Post-Cold War Era: The Case of Belarus”. US Army War College: Strategic Studies Institute, acessível em [www.strategicstudiesinstitute.army.mil](http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil) [16 de Fevereiro de 2013].

Silva, António Leão Correia e (2001) “O nascimento do Leviatã crioulo: esboços de uma sociologia política”, *Revista de Estudos Africanos*, Número Especial, 27-37.

Silveira, Onésimo (2005) *A Democracia em Cabo Verde*. Lisboa: Edições Colibri.

Soares, Maria João *et al* (1991) *História Concisa De Cabo Verde*. Lisboa: Instituto de Investigação Científica Tropical; Praia: Instituto da Investigação e do Património Culturais.

Sousa, Fernando (eds.) (2005) *Dicionário das Relações Internacionais*. Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade: Edições Afrontamento/CEPESE.

Tavares, Pedro Borges (2010) *Relações Cabo Verde/China. Balanço dos trinta e dois anos de cooperação*. Lisboa: FCSH. Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais.

Tonra, Ben (2003) “Constructing the Common Foreign and Security Policy: The Utility of a Cognitive Approach”, *Journal of Common Market Studies*. Vol. 41, Nr 4, 731-756.

Varela, Odair Barros (2005) *Para Além de Vestefália e Cosmópolis: Que Governação Para os Estados «Frágeis», ‘Falhados» ou «Colapsados»?* Coimbra: Faculdade de Economia. Dissertação de Mestrado em Sociologia.

Vaisse, Maurice (2005) *As Relações Internacionais desde 1945*. Lisboa: Edições 70, Lda.

Väyrynen, Raimo (1997) “Small States: Persisting Despite” in Efraim Inbar and Gabriel Sheffer (eds.), *The National Security of Small States in a Changing World*. London: Portland BESA, 41-75.

Vital, David (2006) “The Inequality of States, A Study of the Small Power in International Relations” in Ingebritsen *et al* (eds) *Small States in international relations*. Washington: University of Washington Press, 77-88.

Vital, David. (1971) *The Survival of Small States*. Studies in Small/Great Power Conflict. London: Oxford University Press.

Witter Michel *et al* (2002) *Measuring and Managing the economic vulnerability of small island developing states*. Montego Bay, acessível em, <http://www.sidsnet.org/> [5 de Janeiro de 2013).

Andrade, Elias (2013) Conselheiro da Embaixada de Cabo Verde. Lisboa: [ 22 de Maio].

### **Documentos oficiais**

African Development Bank et African Development Fund (2012) Cape Verde A Success Story. Abidjan: Regional–West 2 Department.

Discurso do Primeiro Ministro de Cabo Verde José Maria Neves (2005), disponível em [http://www.portugalcaboverde.com/item2\\_detail.php?lang=1&id\\_channel=2&id\\_page=178&id=237](http://www.portugalcaboverde.com/item2_detail.php?lang=1&id_channel=2&id_page=178&id=237)

Constituição da República de Cabo Verde (2010)

FMI (2013) Article IV Consultation with Cape Verde. Disponível em [www.imf.org](http://www.imf.org)

Ministério da Defesa Nacional de Cabo Verde, (2007) *Documento De Enquadramento Do Pilar Segurança E Estabilidade – Parceria Especial Cv/Eu*.

Conselho de Ministros, (2003) *Plano nacional de Ação para os direitos humanos e a cidadania em Cabo Verde*.

República de Cabo Verde, Conselho de Ministros (2001), *As Grandes Opções do Plano – Uma Agenda Estratégica*

República de Cabo Verde, Ministério dos Negócios Estrangeiros Cooperação e Comunidades (atual Mirex) (2009), *Resumo do Fórum para Construção de um Consenso Nacional sobre a Parceria Especial União Europeia – Cabo Verde*.

República de Cabo Verde, *Parceria Especial Cabo Verde – EU (2008), Quadro Orientador para a Implementação*.

República de Cabo Verde, *Programa do Governo Para a VIII Legislatura 2011 – 2016*.

República de Cabo Verde, *Programa do Governo para a VII Legislatura 2006 – 2011*.

República de Cabo Verde, Documento De Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza – II (revisão de 2008).

República De Cabo Verde Ministério Das Finanças E Do Planeamento (2004) *Documento De Estratégia De Crescimento E De Redução Da Pobreza* (Decrp). Edição revista, Setembro de 2004.

SGNU (2007) *Relatório de Informação ao Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o processo da Saída de Cabo Verde da Categoria dos PMA*.

UN (1994) *Report of the Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States, Bridgetown, Barbados*.

World Bank (1992) *Governance and Development* Washington,D.C.

### **Relatórios de Organizações Não Governamentais**

Amnistia Internacional Portugal (2013) “Relatório Anual da Amnistia Internacional” disponível em [www.amnistia-internacional.pt](http://www.amnistia-internacional.pt) [3 de Maio de 2013].

Freedom House (2013) “Freedom in the World 2013” disponível em [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org) [5 de Maio de 2013].

Human Rights Watch (2013) “World Report 2013” disponível em [www.hrw.org](http://www.hrw.org) [ 3 de Maio de 2013].

Mo Ibrahim Foundation (2012) “Mo Ibrahim 2012 Index of African Governance report” disponível em [www.moibrahimfoundation.org](http://www.moibrahimfoundation.org) [3 de Maio de 2013].

Reporters Sans Frontieres(2013) <http://fr.rsf.org/press-freedom-index-2013,1054.html>.

### **Imprensa**

Panapress [www.panapress.com](http://www.panapress.com)

Revista Africanidade [www.africanidade.com](http://www.africanidade.com)

A Semana [www.asemana.publ.cv](http://www.asemana.publ.cv)

Expresso das Ilhas [www.expressodasilhas.sapo.cv](http://www.expressodasilhas.sapo.cv)

Diário Económico [www.economico.sapo.pt](http://www.economico.sapo.pt)

The Guardian [www.theguardian.com/uk](http://www.theguardian.com/uk)

## ANEXOS

### Anexo (I)

Tabela (1) Resumo da evolução dos estudos sobre os pequenos Estados			
	1950s-1970s: heyday	1980s: standstill	1990s-today: revival
Historical events	Cold War conflict, proliferation of small states through decolonization	decline of the U.S. hegemon and rise of global interdependence	end of Cold War, globalization and regional integration, proliferation of small states through disintegration
Dominant IR theory	realism/neorealism	neorealism vs. neoliberal institutionalism	rationalism vs. social constructivism
Small state topics	definition of small states, size and foreign policy, security issues, small and micro-states in international organizations	small states and economic interdependence, development issues	small states in European integration and in globalization processes, ethno-political conflicts

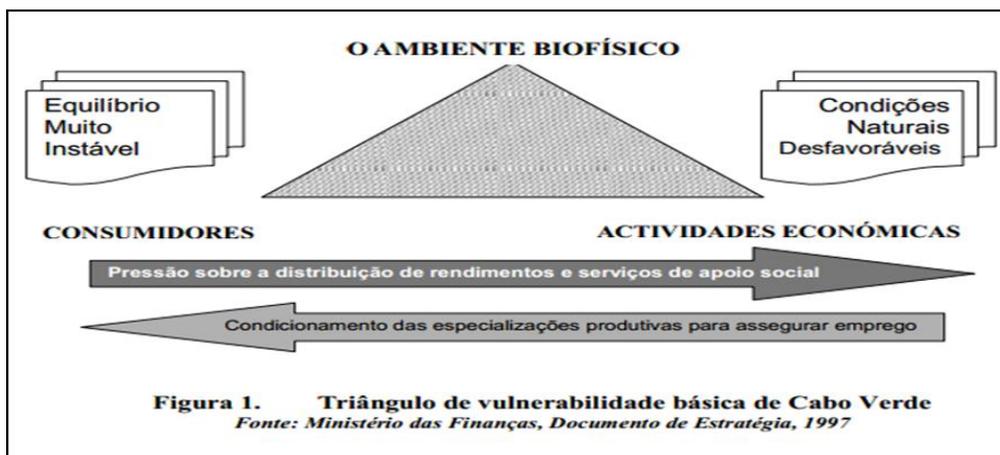
Fonte: Neumman et Geöhl (2004) (adaptado por nós).

Anexo (II)

Structural/perspective	Social/Institutionalism
Realism/Neorealism	Social Constructivism
Neo-liberal Institutionalism	Discursive Approaches
Organisational Process Approaches	
Agency-Based Perspective	Interpretative Actor Perspective
Cognitive and Psychological Approaches	Intentional Analysis
Liberal Approach	
Bureaucratic Politics Approach	

Fonte: Carlsnaes, 2007.

Anexo (III)



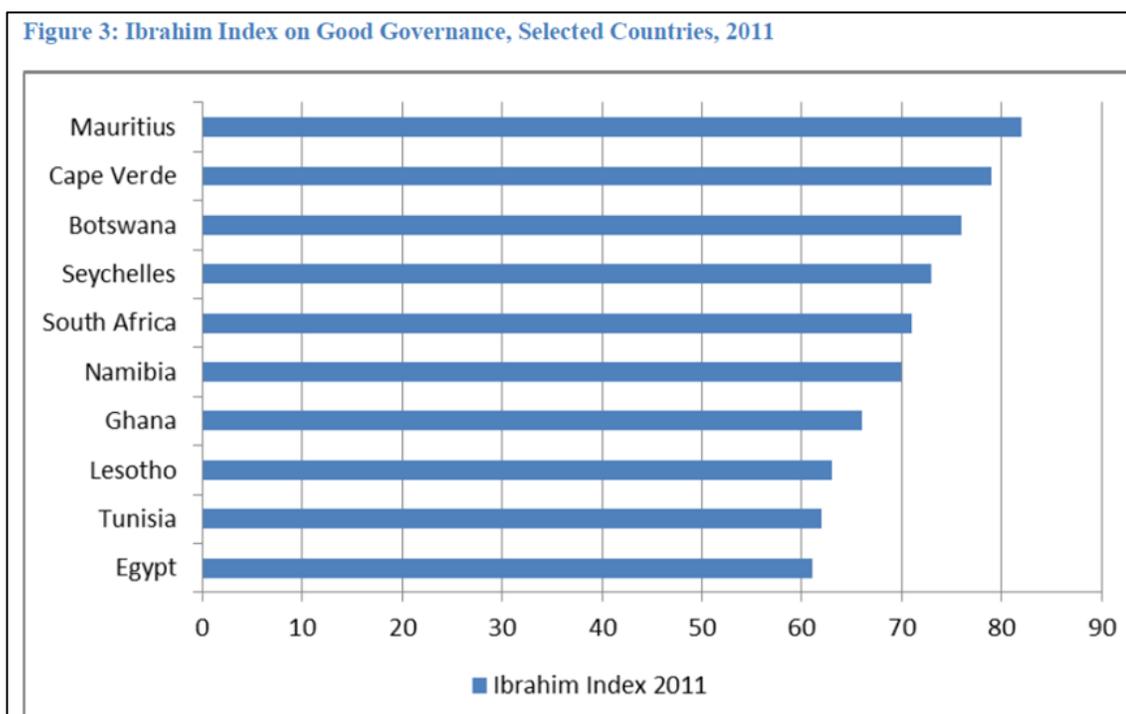
Fonte: República de Cabo Verde, As Grandes Opções do Plano (1997).

Anexo (IV)

<i>World Bank Governance Indicators for Cape Verde</i>				
<i>Governance Indicator</i>	<i>Year</i>	<i>Percentile Rank</i>	<i>Governance Score</i>	<i>Standard Error</i>
<i>(0-100) (-2.5 to +2.5)</i>				
<i>Voice and Accountability</i>	2009	71.6	+0.85	0.16
	2004	69.2	+0.66	0.24
	1998	70.2	+0.73	0.42
<i>Political Stability</i>	2009 75.9 +0.82 0.29	75.9	+0.82	0.29
	2004 85.1 +1.11 0.42			
	1998 82.7 +1.05 0.54			
<i>Government Effectivene</i>	2009	55.2	+0.00	0.21
	2004	61.7	+0.14	0.23
	1998	66.0	+0.45	0.48
<i>Regulatory Quality</i>	2009	53.3	+0.04	0.20
	2004	51.0	-0.34	0.23
	1998	42.4	-0.19	0.37
<i>Rule of Law</i>	2009	63.7	+0.47	0.16
	2004	62.9	+0.46	0.21
	1998	77.1	+0.86	0.41
<i>Control of Corruption</i>	2009	73.3	+0.70	0.20
	2004	59.7	+0.20	0.25
	1998	46.1	+0.32	0.44

Fonte: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*.

## Anexo (V)



Fonte: MO Ibrahim foundation (2011).

## Anexo (VI)

**Quadro 1: Evolução dos critérios de saída de Cabo Verde do grupo dos PMA 2003 e 2006**

Rendimento nacional bruto por habitante em US\$ <sup>5</sup>			Índice do capital humano			Índice de Vulnerabilidade económica		
2003	2006	% Var	2003	2006	% Var	2003	2006	% Var
1323	1487	11	72	82,1	14	55,5	57,9	4

Fontes: relatórios da quinta e oitava sessões do Comité de Políticas de Desenvolvimento 2003 e 2006

Fonte: relatórios da quinta e oitava sessões do Comité de Políticas de Desenvolvimento 2003 e 2006 encontrado no Relatório de Informação ao Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o processo da Saída de Cabo Verde da Categoria dos PMA.

Anexo (VII)

Quadro 2: Evolução do stock e do serviço da Dívida externa de 2000-2006

	Dívida externa em milhões de US\$	Serviço da dívida externa em milhões de ESCV
2000	547,9	1.324,5
2001	589,3	1.124,6
2002	644,8	1.229,9
2003	652,0	1.550,7
2004	668,9	1.853,8
2005	751,9	2.013
2006	762,4	1.947,2

Fonte: BCV

Fonte: BCV, 2011, encontrado no Relatório de Informação ao Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o processo da Saída de Cabo Verde da Categoria dos PMA (2007).