

Portugal e a promoção da paz: uma análise crítica de percursos pós-coloniais

Portugal and Peace Promotion: A Critical Analysis of Post-Colonial Trajectories

Teresa Almeida Cravo, Paula Duarte Lopes e Sílvia Roque



Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/eces/3383>

DOI: 10.4000/eces.3383

ISSN: 1647-0737

Editora

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Refêrencia eletrónica

Teresa Almeida Cravo, Paula Duarte Lopes e Sílvia Roque, « Portugal e a promoção da paz: uma análise crítica de percursos pós-coloniais », *e-cadernos ces* [Online], 29 | 2018, colocado online no dia 15 junho 2018, consultado a 08 novembro 2018. URL : <http://journals.openedition.org/eces/3383> ; DOI : 10.4000/eces.3383



TERESA ALMEIDA CRAVO, PAULA DUARTE LOPES, SÍLVIA ROQUE

PORTUGAL E A PROMOÇÃO DA PAZ: UMA ANÁLISE CRÍTICA DE PERCURSOS PÓS-COLONIAIS*

Resumo: Nas últimas décadas, vários atores têm procurado promover a paz na periferia, enquadrados nas lógicas dominantes do intervencionismo global. Entre estes, ex-potências colonizadoras como Portugal têm vindo a intervir em espaços anteriormente sob o seu jugo colonial e onde se desenrolaram processos longos e complexos de violência. Este artigo analisa criticamente o papel de Portugal na promoção da paz, neste quadro duplo de ex-metrópole e de intervencionismo global. Começa, assim, por examinar brevemente o pensamento e prática destas intervenções e, de seguida, o contexto da política externa portuguesa pós-Revolução, explorando posteriormente os estudos de caso da Guiné-Bissau e de Timor-Leste. Por fim, o artigo debruça-se sobre as críticas a este intervencionismo e suas implicações, numa perspetiva pós-colonial.

Palavras-chave: Guiné-Bissau, intervencionismo, paz, Portugal, pós-colonialismo, Timor-Leste.

PORTUGAL AND PEACE PROMOTION: A CRITICAL ANALYSIS OF POST-COLONIAL TRAJECTORIES

Abstract: In the past several decades, various actors have sought to promote peace in the periphery, their actions framed by the dominant logics of global interventionism. Amongst these, former colonial powers, such as Portugal, have intervened in spaces that were once under its colonial yoke and where long and complex processes of violence have occurred. This article critically analyses the role of Portugal in promoting peace, within this double frame of former colonial relations and global interventionism. It briefly examines the thought and practice of interventions and the context of Portuguese foreign policy post-revolution, to then explore the case studies of Guinea-Bissau and East Timor. Finally, the article considers criticisms of this interventionism and its implications, from a post-colonial perspective.

Keywords: East Timor, Guinea-Bissau, interventionism, peace, Portugal, post-colonialism.

* Este artigo beneficiou da investigação possibilitada pela Bolsa de Pós-Doutoramento SFRH/BPD/89773/2012, concedida pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia; pela Marie Skłodowska-Curie Innovative Training Networks (ITN-ETN) da União Europeia, através do projecto 'CASPIAN – Around the Caspian: a Doctoral Training for Future Experts in Development and Cooperation with Focus on the Caspian Region' (642709 – CASPIAN – H2020-MSCA-ITN-2014); e pela Bolsa de Pós-Doutoramento SFRH/BPD/111638/2015 concedida pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

INTRODUÇÃO

As origens académicas da ideia de promoção da paz, que emergem dos chamados Estudos para a Paz na década de 1960, foram pautadas por um objetivo fundamental de emancipação social e política dos povos, em especial daqueles situados na periferia do sistema internacional. Essa promessa emancipatória esvaneceu-se, porém, rapidamente, tendo-se traduzido em dinâmicas globais de dominação e hierarquia. Ao preconizar a transformação progressiva das sociedades periféricas em sociedades modernas, liberais e de mercado, como a melhor forma de resolução e prevenção de conflitos violentos, a institucionalização de uma agenda internacional para a paz ignorou que a própria dinâmica de transformação provoca conflitos e constitui ela própria violência, expressa das mais variadas formas (Escobar, 1995).

Embora, como refere Richmond (2012: 115), o projeto de paz liberal esteja em crise quase desde as primeiras intervenções nos anos 1990, o seu poder enquanto discurso legitimador do intervencionismo e a sua capacidade de configuração das relações internacionais – e das relações Norte-Sul, em particular – permanece inquestionável até aos dias de hoje. É, por isso, fundamental continuar a realçar e a debater o seu papel na (re)produção não só da violência como de lógicas de poder remanescentes do período colonial.

Estas lógicas refletem-se em particular no comportamento dos vários atores que chamaram a si a responsabilidade de encetar esforços de promoção internacional da paz, nomeadamente ex-potências colonizadoras como Portugal. Assim, importa analisar a intervenção de Portugal em matéria de paz e segurança, a partir do final da ditadura, e a forma como, por um lado, foi integrando a agenda dominante de promoção da paz e, por outro, se foram manifestando os desafios inerentes à sua condição de ex-metrópole, especialmente em relação a ex-colónias onde se desenrolaram processos longos e complexos de conflito, violência e intervenção internacional.

O objetivo deste artigo é analisar criticamente o papel de Portugal na promoção da paz, neste quadro duplo de ex-potência colonizadora e de intervencionismo global. Começando por examinar brevemente o impacto dos Estudos para a Paz no pensamento e práticas de intervencionismo global, o artigo analisa, em seguida, o papel de Portugal na promoção da paz, explicando sumariamente o contexto da política externa portuguesa pós-Revolução e explorando posteriormente os estudos de caso da Guiné-Bissau e de Timor-Leste. Por fim, o artigo debruça-se sobre as críticas a este intervencionismo e suas implicações, numa perspetiva pós-colonial.

1. A PROMOÇÃO DA PAZ: ENTRE OS ESTUDOS PARA A PAZ E O INTERVENCIÓNISMO GLOBAL

Embora a ideia da promoção da paz pareça consensual hoje em dia no mundo da política e das instituições internacionais, as suas raízes intelectuais remontam a um campo disciplinar menos conhecido do grande público, os Estudos para a Paz, cujo desenvolvimento se deve em grande parte a Johan Galtung que, na década de 1960, deu o mote para a exploração teórica e operacional que viria a ganhar proeminência no mundo da paz e da segurança internacionais do pós-Guerra Fria.¹ O contributo intelectual dos Estudos para a Paz pode ser resumido em dois pontos essenciais: a sua redefinição dos conceitos de paz e de violência, e a sua proposta inovadora de práticas concretas de intervenção em contextos de guerra e de conflito violento (Almeida Cravo, 2017). Galtung começa por definir paz como ausência de violência; e violência como todas as situações em que os seres humanos têm as suas realizações somáticas e mentais cerceadas de modo a ficarem abaixo do seu potencial (1969: 168). Estas definições pretendiam, na altura, ir muito além das noções dominantes de paz enquanto ausência de guerra, e de violência enquanto ato deliberado por parte de um ator identificável de incapacitação de outrem, que Galtung considerava demasiado limitadas. Ao longo dos anos, o autor densifica estes conceitos, apresentando os seus dois maiores contributos para os pressupostos teóricos dos Estudos para a Paz: a identificação do triângulo da violência – direta, estrutural e cultural – a que corresponderia o respetivo triângulo da paz (Galtung, 1969, 1990); e a definição dual de paz – a paz negativa, enquanto ausência de violência e de guerra, e a paz positiva, enquanto integração da sociedade humana (Galtung, 1964: 1-4). Com estas formulações, Galtung aponta os problemas e as limitações das definições hegemónicas de paz e violência, procurando expor as dinâmicas estruturais globais de repressão e exploração, e a violência cultural e simbólica veiculada através da ideologia, da religião, da língua, da arte ou da ciência.

A etapa seguinte do seu percurso conceptual é a de confrontar este entendimento com a prática concreta do intervencionismo global. Galtung (1976: 298-300) aborda, então, os conceitos de manutenção da paz (peacekeeping) e de restabelecimento da paz (peacemaking), apontando-os como insuficientes, e propõe, pela primeira vez, o termo consolidação da paz (peacebuilding) como a melhor forma de lidar com as causas diretas, estruturais e culturais da violência no seu sentido mais lato e, conseqüentemente, em maior sintonia com o seu conceito de paz positiva. Esta reflexão teórica viria a ter claras implicações práticas, especialmente quando serviu de inspiração

¹ Para uma análise mais detalhada do contributo conceptual de Galtung e dos Estudos para a Paz, ver Almeida Cravo (2016) e Pureza (2011).

ao Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) Boutros-Ghali e acabou por ser adotada no âmbito da Agenda para a Paz, em 1992, aproveitando-se a janela de oportunidade aberta pelo final da Guerra Fria. A linguagem das políticas, estratégias e propostas de ação formuladas nessa altura adota os “elementos de apoio à paz [...] em parte derivados da terminologia da investigação para a paz” (Rogers e Ramsbotham, 1999: 750).

São quatro as estratégias interligadas de atuação propostas então pelo SGNU: a diplomacia preventiva, o restabelecimento da paz, a manutenção da paz e, finalmente, a consolidação da paz (UN, 1992). Esta articulação segue de perto a proposta de Galtung ao promover uma agenda maximalista de paz positiva como indispensável para que a paz negativa – ou seja, o fim da violência direta – não seja apenas temporária (Ramsbotham, 2000: 171, 175). Boutros-Ghali é, aliás, claro na sua ambição: o modelo que propõe pretende, em última instância, lidar com “o desespero económico, a injustiça social e a opressão política” enquanto fontes da violência que assola o sistema (UN, 1992: § 15). As ações enquadradas nesta nova estratégia foram cabendo, ao longo dos anos, na terminologia genérica de missões de paz das NU, embora o seu conteúdo pudesse diferir consideravelmente, de contexto para contexto.² A partir da década de 1990, as tradicionais missões de manutenção da paz, – pautadas pelo consentimento das partes, ausência de mandato para o uso da força e imparcialidade no terreno (Bellamy et al., 2010: 196) – e as missões de imposição da paz (peace enforcement) passam a coexistir com missões de consolidação da paz (desde 2005 no âmbito da Comissão de Consolidação da Paz) e com as administrações transitórias, na sua vertente mais maximalista. Estas várias missões são de natureza diferente, com normas de conduta distintas e, embora interligadas no seu objetivo geral de promoção da paz, nem sempre se revelam complementares ou fáceis de categorizar, como identifica a Figura I em baixo.

² Para uma discussão deste tema ver Fortna e Howard (2008) e Freire e Lopes (2009).

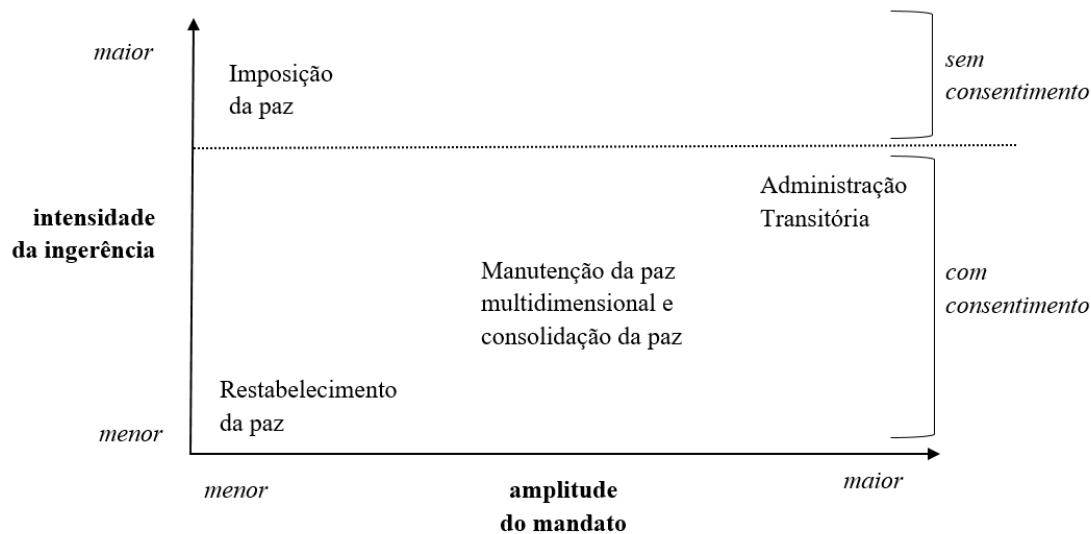


FIGURA I – Tipos de missões de paz das Nações Unidas

Fonte: Dados da Organização das Nações Unidas; adaptação das autoras.

As NU institucionalizaram este modelo de intervenção, mas rapidamente cederam o monopólio a várias outras organizações internacionais, nomeadamente de âmbito regional – como a União Europeia (UE), a Organização para a Segurança e Cooperação Europeia (OSCE), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou a União Africana (UA), entre outras –, assim como a Estados individuais, que assumiram o objetivo geral e a prática da promoção internacional da paz e da estabilidade.

No caso específico da UE, uma característica diferenciadora das suas intervenções, no âmbito quer da sua Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) quer do apoio ao desenvolvimento, tem sido precisamente o facto de os Estados-membros líderes de cada missão serem normalmente os ex-colonizadores do país onde se pretende promover a paz e a segurança. Este hábito decorre não só por se lhes conferir um conhecimento e experiência mais aprofundados do contexto em causa, mas também por uma lógica interna à UE de reverência para com as esferas de influência herdadas do colonialismo.

A prática destas missões de paz não foi particularmente alterada na sua natureza pela introdução de mais e novos atores. De uma forma geral, a promoção internacional da paz tem adotado uma abordagem que ficou conhecida como o “Consenso de Nova Iorque” (Kahler, 2009). Este consenso reflete a receita liberal de criação de democracias pluripartidárias com economias de mercado e sociedades civis fortes, assim como de promoção das práticas e dos valores liberais ocidentais, tais como a autoridade secular,

a governação centralizada, o Estado de direito ou o respeito pelos direitos humanos (Newman et al., 2009: 12).

O modelo que se institucionalizou como resposta à violência nas periferias no pós-Guerra Fria foi então o da paz liberal (ver Doyle, 2005; Duffield e Waddell, 2006: 13-14). O grande potencial de abertura da promoção da paz a inúmeros entendimentos, preconizado por Galtung, viu-se, assim, reduzido à especificidade da matriz ocidental e da cosmovisão liberal e, conseqüentemente, fechado a outras experiências e alternativas. Ao ser integrado na agenda liberal, o pensamento de Galtung foi perdendo a sua radicalidade e dimensão crítica para passar a justificar uma indústria de construção da paz e de gestão dos conflitos, em vez de a questionar (Pureza e Almeida Cravo, 2005). Esta cooptação das suas propostas para instituições e políticas internacionais concretas despolitizou-as e amputou a sua promessa emancipatória (Jabri, 2006; Freire e Lopes, 2014), acabando por se refletir no comportamento individual dos Estados ocidentais, como veremos de seguida, analisando o caso de Portugal.

2. PORTUGAL: DE COLONIZADOR A PROMOTOR DA PAZ?

2.1. A POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA PÓS-COLONIAL NUM QUADRO DE INTERVENCIÓNISMO GLOBAL

O envolvimento ativo de Portugal neste quadro de intervencionismo global é relativamente recente e decorre diretamente da grande abertura política proporcionada pelo derrube da ditadura pela Revolução de 25 de Abril de 1974. Uma ditadura de 41 anos e a manutenção de um império colonial a contracorrente do consenso internacional valeram-lhe um progressivo isolamento que os governos democráticos pós-Revolução procuraram reverter. A essa herança isolacionista, juntou-se uma crise identitária, que exigiu uma redefinição da identidade nacional portuguesa condizente com a sua reconfiguração territorial, agora reduzida à presença no continente europeu.

Perante a necessidade de repensar a posição de Portugal no mundo, a elite política tinha duas preocupações essenciais: evitar a sobredependência de um aliado e contrariar a exclusão dos centros de tomada de decisão internacionais (Almeida Cravo, 2012). Imbuídos de um certo “destino geopolítico” (Vasconcelos, 1991: 83), baseado na sua história, os governos do pós-25 de Abril tentaram redefinir Portugal como um país euro-atlântico, buscando uma aproximação à Europa, o reforço das relações com os Estados Unidos da América (EUA) e a renovação dos laços com o mundo lusófono (os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa [PALOP] – Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe – e também o Brasil e Timor-Leste).

Destes três pilares – UE, EUA e a Lusofonia – as relações com a Europa tomaram a dianteira, numa primeira fase. Após um período relativamente conturbado e de alguma indefinição quanto à política interna e externa de Portugal, que se seguiu à Revolução, a admissão de Portugal na Comunidade Europeia mobilizou a maior parte dos escassos recursos humanos e do capital político à disposição na altura. A Europa passaria, assim, a substituir o império colonial como a maior força por detrás da política externa do país, e manter-se-ia até aos dias de hoje como uma das suas prioridades indiscutíveis (Royo, 2004). Por outro lado, a “relação especial” com os EUA, que se iniciara já no final da Segunda Guerra Mundial, foi-se consolidando, à medida que a hegemonia internacional norte-americana se foi cristalizando (Costa Pinto, 2003; Severiano Teixeira, 2003).

A redefinição da relação com as ex-colónias, em especial africanas, revelou-se a mais complicada. As feridas resultantes da sua história colonial, da guerra de 13 anos e do retorno em massa de centenas de milhares de portuguesas e portugueses das ex-colónias provaram ser difíceis de sarar, de ambos os lados (MacQueen, 2003a). A desconfiança prevaleceu durante algum tempo e a tentativa portuguesa de formular uma política externa pós-descolonização coerente foi recebida com suspeição e receios de neocolonialismo (Soares, 1974). Durante os anos 1970, as interações com os PALOP foram difíceis, a relação com Timor-Leste estava praticamente impedida pela ocupação indonésia e havia uma quase ausência de relações institucionalizadas com o Brasil. Só na segunda metade da década de 1980, com os outros dois pilares da política externa portuguesa relativamente consolidados, as perceções e os interesses em relação ao mundo lusófono começaram a ser alvo de mudanças (ver Torres, 1991).

Tal como no caso de outras ex-potências coloniais, os laços familiares, culturais, políticos e económicos de longo prazo eram vistos como propícios a uma relação privilegiada com as ex-colónias. A ligação emocional e os interesses aparecem, nesse sentido, interligados na perceção portuguesa dos países lusófonos como um espaço de influência “natural”, onde a ex-metrópole espera um certo grau de familiaridade e de entendimento recíproco, propício ao estabelecimento de relações mutuamente benéficas. Do ponto de vista interno, o discurso imperial foi transformado num discurso de responsabilidade e de dever de ajudar a estabilizar e a desenvolver estes Estados – um discurso partilhado pela população em geral e pela elite, constituindo assim uma base ideológica para a mobilização dos recursos necessários a uma política lusófona coerente (Santos Neves, 1996).

O fim da Guerra Fria proporcionou uma intervenção portuguesa mais ativa – especificamente no sentido da promoção da paz. Tentativas de mediar os conflitos em Angola (onde Portugal fez parte da troika de observadores, juntamente com a Rússia e

os EUA) e em Moçambique (onde Portugal foi observador oficial dos Acordos de Roma de 1992) procuraram exhibir as vantagens comparativas da política externa portuguesa relativamente a outros países. Tentando capitalizar uma longa história em comum, Lisboa enviou os seus diplomatas às negociações – frequentemente com uma representação ao mais alto nível, como atesta o envolvimento pessoal de José Manuel Durão Barroso, então Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, na mediação dos Acordos de Bicesse de 1991. Também em relação a Timor-Leste, Portugal chamou a si um papel proeminente de negociação do conflito com a Indonésia, ao longo de toda a década de 1990. Agora parte da Comunidade Europeia e na sequência do Massacre de Santa Cruz, em 1991, e dos Prémios Nobel da Paz atribuídos a Ramos Horta e Ximenes Belo, em 1996, Lisboa aproveitou a alteração no equilíbrio de poder e a indignação internacional para, juntamente com timorenses no exílio, mobilizar uma coligação a favor da autodeterminação do povo timorense, alcançada em 1999 (Gonçalves, 2003).

Na ótica de Portugal, as relações com as ex-colónias – uma das fragilidades da sua política externa no período imediato pós-Revolução – estavam agora transformadas numa força, revelando a capacidade do país de reforçar laços para além do Atlântico Norte e também de ajudar a concretizar a agenda dos próprios países. Estas ações foram tomadas como exemplos em que o interesse nacional e os valores caminhavam de mão dada: Portugal recuperava a sua influência numa ex-colónia, ao mesmo tempo que promovia a resolução de conflitos violentos, no interesse das respetivas populações (Almeida Cravo, 2012). A década de 1990 foi então o período decisivo para o envolvimento progressivo de Portugal no mundo lusófono. Faltava apenas o passo da institucionalização, que se viria a concretizar em 1996, por iniciativa brasileira: a criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Esta comunidade pretendia explorar uma identidade lusófona baseada na língua, história e interesses comuns e promover a sua coesão, o reforço de afinidades e a intensificação das relações (Santos, 2003: 71).

Desde então, Portugal tem procurado realçar esta peculiaridade nas relações com os outros parceiros, em especial com a União Europeia e a OCDE, onde pertence ao “clube dos doadores”. Apesar de país pequeno e periférico, Lisboa traz para a mesa novas ligações, de alcance mundial, e tem procurado mobilizar apoio político e financeiro para o espaço geográfico da lusofonia nestes fóruns. É especificamente nesta relação com as ex-colónias que Portugal se tem vindo a afirmar no âmbito da promoção internacional da paz e do desenvolvimento. O espaço lusófono confere-lhe um lugar especial no quadro da paz e da segurança internacionais, permitindo-lhe, assim, alinhar

com as políticas e práticas das instituições internacionais. A prioridade dada a estes países é evidente quando olhamos para os destinatários e valores da cooperação portuguesa para o desenvolvimento (Figura II) – sendo de salientar que, entre 1997 e 2016, em média, 80% dos recursos disponibilizados teve como destinatários as ex-colónias portuguesas.

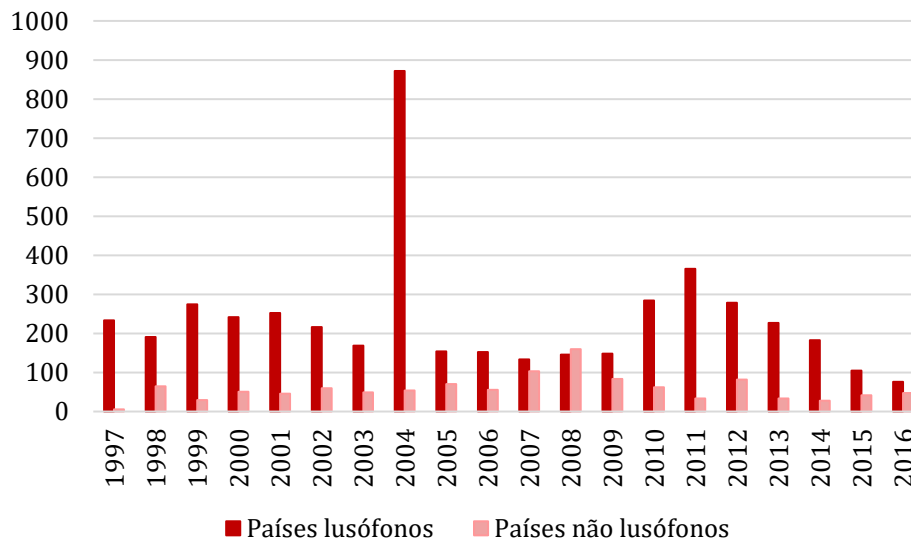


FIGURA II – Ajuda Pública ao Desenvolvimento bilateral portuguesa (1997-2016) (em milhões de dólares americanos a preços constantes de 2015)

Fonte: Construído a partir de dados da OCDE, consultados a 25.01.2018, em <http://stats.oecd.org>.

No que diz respeito aos países destinatários da ajuda portuguesa, e no quadro do intervencionismo global em situações de conflito acima analisado, destacam-se dois países, pela intensidade das respetivas missões de paz e do apoio público ao desenvolvimento, bem como pelo próprio envolvimento de Portugal: Guiné-Bissau e Timor-Leste. Outros países lusófonos, como Angola e Moçambique, enfrentaram períodos intensos de violência interna; contudo, a Guiné-Bissau e Timor-Leste enfrentam problemas estruturais de instabilidade política e correspondem genericamente à nomenclatura imposta de “Estados em situação de fragilidade”. Têm, por isso, sido alvo de sucessivas intervenções no sentido da sua estabilização e da promoção da paz. A Guiné-Bissau nunca recebeu uma operação de paz das NU, mas é abrangida pelo mandato da Comissão de Consolidação da Paz; Timor-Leste recebeu cinco missões sequenciais. Ambos os países, de entre os quatro referidos, são os que menos receberam ajuda pública ao desenvolvimento em termos globais, incluindo de Portugal; no entanto, em termos relativos, e do ponto de vista do país destinatário, entre 1997 e 2016, a contribuição portuguesa é mais significativa na Guiné-Bissau e em Timor-Leste do que nos dois outros países, respetivamente 13% e 17% (OECD, 2004,

2007, 2012, 2017). Estes dois países conseguiram igualmente resolver os constrangimentos resultantes do passado colonial mais facilmente e têm vindo a assumir Portugal como parte da solução para alguns dos seus problemas mais prementes, como veremos de seguida.

2.2. PORTUGAL E O COMPLEXO CAMINHO PARA A PAZ NA GUINÉ-BISSAU

As relações entre Portugal e a Guiné-Bissau no período pós-colonial não foram tão complicadas como aquelas que o ex-colonizador manteve, por exemplo, com Angola ou Moçambique. As explicações para esta relação menos problemática são várias, começando pelo tipo de colonização praticamente sem colonos; passando por um discurso anticolonial que, não incitando ao ódio racial, daria origem a um processo de descolonização “ímpar na história do colonialismo moderno” (Woollacott, 1983: 1132); e pelo interesse estratégico da Guiné-Bissau em manter relações cordiais com a ex-metrópole, incluindo de cooperação e de proteção diplomática, tendo em conta a sua situação de pequeno país, inserido numa zona maioritariamente de influência francófona (Cravinho e Darviche, 2005: 94; Reis e Oliveira, 2017: 9).

Excluindo alguns momentos de tensão com o regime de Luís Cabral,³ considerado por alguns setores políticos portugueses como potencialmente hostil, as relações entre os dois países depressa se normalizaram, em particular após o golpe de Estado de 1980, liderado por Nino Vieira e percecionado como “um caminho de via mais moderada”, em que “as novas autoridades (muito mais claramente pró-portuguesas) não considera[vam] Portugal como país de pendor neocolonialista” e “viam na cooperação portuguesa a chave para os problemas” (Gomes, 2014: 499-500).

Durante a primeira presidência de Nino Vieira (1980-1999), as relações entre os dois países foram fundamentalmente cordiais e de cooperação, apenas assombradas em dois momentos: o caso 17 de Outubro, quando se verificou uma forte mobilização portuguesa para a libertação de presos políticos na Guiné em 1985/1986; e a adesão da Guiné-Bissau à Zona Franco em 1997 – um corte simbólico com o ex-colonizador, sentido de forma mais acentuada após a integração de Moçambique na Commonwealth (MacQueen, 2003a: 196).

Durante as décadas 1980 e 1990, a cooperação portuguesa foi provavelmente a principal via de manutenção das relações amigáveis com a Guiné-Bissau. Foi com a guerra de 1998-1999⁴ que Portugal viria a desempenhar um papel mais proeminente,

³ Em particular, a execução de alguns dos Comandos Africanos, tropas guineenses que tinham sido integrados no exército português durante a guerra colonial/luta de libertação (Nóbrega, 2003: 214).

⁴ Conflito militar que ocorreu entre junho de 1998 e maio de 1999, em Bissau, e teve como causas imediatas as tensões geradas entre o então Presidente, Nino Vieira, e o Chefe de Estado-Maior, Ansumane Mané,

desenvolvendo esforços de resolução do conflito e de promoção da paz. Este papel deve ser analisado, em primeiro lugar, no quadro geral do contexto pós-colonial, tendo em conta as motivações frequentemente avançadas para a intervenção, assim como as diferentes estratégias utilizadas por Portugal nos esforços de pacificação; e, em segundo lugar, como ponto de referência para o tipo de envolvimento que Portugal viria a ter na seguinte década e meia, já que a instabilidade político-militar na Guiné-Bissau permaneceu constante até aos dias de hoje.

Os motivos para a intervenção portuguesa são frequentemente atribuídos à proteção dos interesses nacionais, no que diz respeito à operação militar que permitiu a evacuação das portuguesas e dos portugueses, e/ou como resultado de uma relação especial ou afetiva com a Guiné-Bissau enquanto ex-colónia, que teria encorajado a mediação entre as partes envolvidas assumidas por Jaime Gama, então Ministro dos Negócios Estrangeiros (Zeverino, 2005: 89). Apesar do peso de outros fatores, como a mobilização da opinião pública portuguesa e da comunidade guineense em Portugal para a prestação de ajuda humanitária e para a resolução do conflito, as motivações portuguesas podem ainda ser analisadas no quadro de uma oportunidade de afirmação internacional enquanto antiga potência colonial, à semelhança do papel desempenhado pela França e pela Grã-Bretanha nos seus respetivos espaços de influência, fazendo avançar, assim, o projeto da Lusofonia, institucionalizado através da CPLP, e revelando a falta de resolução quanto ao potencial papel pós-imperial (MacQueen, 2003b: 7).

Na verdade, as motivações são, como sempre, complexas. No entanto, o desagrado face ao envolvimento da França no conflito e numa potencial reconfiguração do poder na região da África Ocidental parece ter influenciado, de forma apreciável, a posição portuguesa, quando, a pedido de Nino Vieira, intervieram na Guiné-Bissau tropas senegalesas e guineenses, emergindo ainda frequentes relatos de apoio militar direto francês no terreno (van der Drift, 2000).

Este conflito tornaria a Guiné-Bissau num palco da disputa por zonas de influência entre antigas potências coloniais. Temendo as acusações de neocolonialismo, Portugal optou por uma intervenção na mediação do conflito através da CPLP, com o apoio, em particular, de Angola e de Cabo Verde. Isto não impediu, porém, que as acusações de neocolonialismo, primeiro por parte da França e depois da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), se tornassem no centro de uma polémica, mais ou menos declarada, sobre como proceder às negociações e à monitorização do período pós-conflito (MacQueen, 2003a: 197). Esta rivalidade, a acrescer às

que viria a ser o líder da Junta Militar. O conflito terminaria com a confrontação armada de 6-7 de maio de 1999, que resultou na queda do Presidente.

divergências entre os próprios Estados-membros da CPLP quanto ao cenário pós-conflito, acabaria por fragilizar aquela que poderia ter sido a oportunidade para a afirmação da organização lusófona como instituição dedicada à promoção da paz. Efetivamente, apesar da liderança assumida pela CPLP no processo que levou ao Acordo de Paz de Abuja (1 de novembro de 1998) (Zeverino, 2005: 99), coube à CEDEAO assumir funções cruciais, através do seu Grupo de Monitorização (ECOMOG), para restaurar a paz e preparar o terreno para as eleições, nomeadamente garantindo a segurança nas fronteiras e o acesso dos trabalhadores humanitários.

Durante o longo período de instabilidade após a guerra na Guiné-Bissau, houve alguns momentos de tensão diplomática entre os dois países. Primeiro, com a Presidência de Kumba Ialá (Público, 2002) e depois com o regresso de Nino Vieira (Viana, 2005) ao país, em 2005. É de salientar, no entanto, que, após o relativo insucesso da missão da CPLP, Portugal acabaria por assumir um papel importante nas tentativas de promoção da paz na Guiné-Bissau, ao nível bilateral e multilateral.

Portugal tornou-se, desde logo, num dos poucos doadores bilaterais que nunca se ausentou do país, certamente devido ao seu passado colonial. Num contexto de “cansaço” por parte dos doadores tradicionais, desde os finais dos anos 1990 (Ferreira e Guimarães, 2001), e de redirecionamento da ajuda para países que produziam “resultados”, Portugal foi-se empenhando, regularmente, na manutenção da Guiné-Bissau na agenda internacional. Em particular, Lisboa procurou atrair fundos (apoando, por exemplo, a organização de sucessivas mesas-redondas de doadores), impulsionou e marcou presença em diversas reformas que foram sendo propostas ou desenvolvidas de acordo com o modelo de consolidação da paz das NU, centradas fundamentalmente na construção de um Estado funcional de matriz liberal (statebuilding). Apesar de não ter uma estratégia específica de consolidação da paz, Portugal desenvolveu esforços posteriores para adequar a sua intervenção aos modelos internacionais em voga, como é o caso da inclusão, em 2005, da promoção da segurança humana, em particular em Estados frágeis e pós-conflito, como prioridade da Estratégia de Cooperação Portuguesa (PCM, 2005). A ajuda portuguesa tem-se centrado sobretudo no apoio a setores sociais, como a saúde e a educação, e na capacitação institucional, sobretudo nos setores judicial e de segurança (Roque, 2009). Na verdade, em termos estratégicos, a cooperação portuguesa parece assentar sobretudo na presunção de um valor acrescido inerente à sua atuação devido à proximidade linguística (mais formal do que real) e a um suposto maior conhecimento da administração pública, civil e militar guineense, devido à herança colonial (ibidem).

A proeminência dos setores da segurança e justiça na cooperação portuguesa é visível no papel crucial desempenhado na organização da Conferência Internacional sobre o Combate ao Tráfico de Drogas (2007), em Lisboa, assim como na sua participação ativa na Reforma do Setor de Segurança e Defesa, nomeadamente na criação da Missão da PCSD em 2008, cujas funções terminariam em 2010 por falta de renovação da União Europeia, na sequência de uma tentativa de golpe de Estado a 1 de Abril. A partir daí, e com a crise económica a instalar-se na Europa, os esforços de Portugal para a promoção da paz na Guiné-Bissau foram baixando de intensidade. Neste contexto, foi-se estabelecendo internacionalmente uma abordagem baseada na diversificação dos atores envolvidos, com países africanos (como Angola, através da CPLP), organizações regionais (como a CEDEAO) ou internacionais (como as NU, através da Comissão de Consolidação da Paz) a assumirem um papel pivot, em detrimento dos países europeus e de Portugal. Esta abordagem revela igualmente uma crescente tendência para a africanização da resolução de conflitos e da promoção da paz em África. Ainda assim, e apesar da ajuda canalizada para a Guiné-Bissau constituir apenas 5% de toda a ajuda pública portuguesa ao desenvolvimento e 6% da ajuda para os países lusófonos (OECD, 2018), entre 1998 e 2016, Portugal foi o maior doador bilateral, contribuindo com cerca de 13% de toda a ajuda pública recebida na Guiné-Bissau (Figura III) e concorrendo nos primeiros lugares apenas com organizações internacionais, como a União Europeia, e fundos globais, com algumas exceções muito pontuais (OECD, 2004, 2007, 2012, 2017).

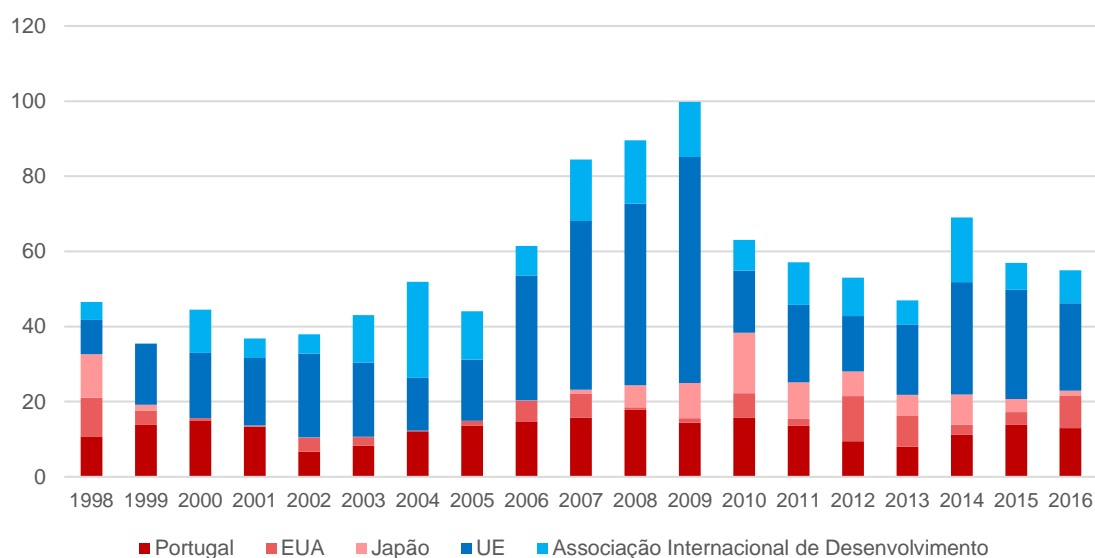


FIGURA III – Cinco maiores doadores de Ajuda Pública ao Desenvolvimento na Guiné-Bissau (1998-2016) (em milhões de dólares americanos)

Fonte: Construído a partir de OECD.Stat.
Disponível em <http://stats.oecd.org/>, consultado a 13.09.2018.

É preciso notar que a postura de Portugal face à Guiné-Bissau, como a de outros atores internacionais, se vai alterando consoante os interlocutores na liderança do país. Por exemplo, na sequência do golpe de 12 de abril de 2012, com um governo ilegítimo que duraria até 2014, a cooperação portuguesa manteve-se, mas foi “encaminhando recursos para ONGD em detrimento dos organismos estatais ou diminuindo a intensidade da mesma” (Sangreman et. al., 2016: 10). As reações à instabilidade na Guiné-Bissau têm-se pautado sobretudo pela pressão para uma rápida normalização, após cada golpe ou tentativa de golpe, passando quase sempre pela aceitação do statu quo, ainda que disfarçado pela via das eleições, e pela aceitação da impunidade. Na verdade, a população da Guiné-Bissau encontra-se refém do cruzamento de várias lógicas de atuação paradoxais. Tanto Portugal como a restante comunidade internacional caracterizam o país como um Estado falhado e condenam os golpes de Estado, mas simultaneamente acabam sempre por aceitar esse estado de coisas. Esta tendência confirma a perspetiva de Cravinho e Darviche (2005: 98), segundo a qual, apesar da manutenção da sua presença e da preocupação com a Guiné-Bissau, o país é considerado pela política externa portuguesa sobretudo como “um fardo a partilhar com outros atores”, devido à instabilidade permanente, à quase inexistência do Estado e à ausência de recursos minerais relevantes.

2.3. PORTUGAL E A PROMOÇÃO DA PAZ EM TIMOR-LESTE

As relações entre Portugal e Timor-Leste no período pós-colonial tiveram uma natureza distinta das relações com as restantes ex-colónias portuguesas devido à ocupação indonésia do território timorense entre dezembro de 1975 e agosto de 1999. Portugal manteve sempre a sua posição de denúncia da ocupação indonésia como violação dos princípios básicos da Carta das NU e do direito à autodeterminação do povo timorense. Ao longo de quase um quarto de século, os sucessivos governos portugueses sem exceção mantiveram esta orientação, encetando esforços em diferentes frentes – Assembleia-Geral e Conselho de Segurança das NU (CSNU), Comissão dos Direitos Humanos, Tribunal Internacional de Justiça e negociações diplomáticas com a Indonésia –, e envolvendo-se “num complexo processo de resolução pacífica” (Teles, 2004). A partir da década de 1980, através dos bons ofícios do SGNU Javier Pérez de Cuellar, os ministros dos Negócios Estrangeiros dos dois países passaram a reunir regularmente. A adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1985, permitiu-lhe também influenciar as relações da Comunidade com a Indonésia, devido ao poder de veto sobre determinadas decisões (Gorjão, 2001). Após o Massacre de Santa Cruz, em 1991, as negociações ganharam um outro ímpeto com uma grande

pressão sobre a Indonésia para se encontrar uma solução. Apresentada como “uma das grandes causas nacionais portuguesas” (Leitão, 2015: 69), a questão timorense é assumida explicitamente como uma prioridade da política externa portuguesa no primeiro governo de António Guterres (Governo de Portugal, 1995). A presidência da Assembleia-Geral das NU por Diogo Freitas do Amaral, em 1995, bem como a presidência do CSNU por António Monteiro, em abril de 1997 e, novamente, com Jaime Gama, em junho de 1998, constituíram oportunidades para densificar o diálogo em torno da questão timorense (Freitas do Amaral, 2014).

Os esforços diplomáticos portugueses foram também apoiados pela sociedade civil portuguesa, que foi forjando alianças transnacionais – de que é exemplo a Plataforma Internacional de Juristas por Timor-Leste –, ganhando voz noutros países e organizações internacionais. Além de manter uma posição diplomática coerente ao longo das décadas, Portugal acolheu ainda, sem restrições, todas as refugiadas e todos os refugiados timorenses que chegavam via países terceiros.

Quando, em maio de 1999, as negociações tripartidas, sob os auspícios do SGNU, resultam nos Acordos de Nova Iorque, Portugal cria o cargo de Comissário para o Apoio à Transição em Timor-Leste com o objetivo de coordenar as ações associadas ao processo de consulta e de transição “relativos à autodeterminação de Timor-Leste” (MNE, 1999).

A presença das NU iniciou-se, em 1999, com a United Nations Mission in East Timor - UNAMET para apoiar o exercício de voto, que resultou em 78,5% a favor da independência de Timor-Leste (Governo de Timor-Leste, 2018). O anúncio dos resultados desencadeou uma “política de terra queimada [no país], sob o comando do Exército Indonésio” (S/1999/976) e a degradação das condições no território forçou a UNAMET a retirar-se para a Austrália. Perante esta situação, o CSNU aprovou a criação da International Force for East Timor - INTERFET (1999-2000), uma missão multinacional organizada e liderada pela Austrália para responder à situação humanitária e de segurança existentes em Timor-Leste. Inicialmente, assistiu-se a alguma relutância em permitir que Portugal se envolvesse nas negociações em curso ou mesmo em missões no terreno, por ser considerado parte interessada no processo (Palma, 2005), enquanto ex-potência colonizadora e ainda legalmente administrador do território timorense. Ainda assim, sete dias depois da INTERFET iniciar a sua intervenção, a 27 de setembro de 1999, Portugal decidiu preparar uma possível participação enviando a fragata Vasco da Gama para a área da Austrália/Timor-Leste (MDN, 1999a) e criando uma equipa de ligação à Austrália (MDN, 1999b).

A participação portuguesa foi em grande medida decidida por exigência timorense, que considerava que Portugal deveria fazer parte da solução, nomeadamente contribuindo com forças de segurança (Lopes, 2015). A partir da United Nations Transitional Administration in East Timor - UNTAET (1999-2002), o envolvimento de Portugal nas missões torna-se estrutural (Figura IV), constituindo um desafio “muito em particular na área militar” (Braz, 2015: 178) e determinando uma reafecção de efetivos de outros palcos de intervenção para Timor-Leste.

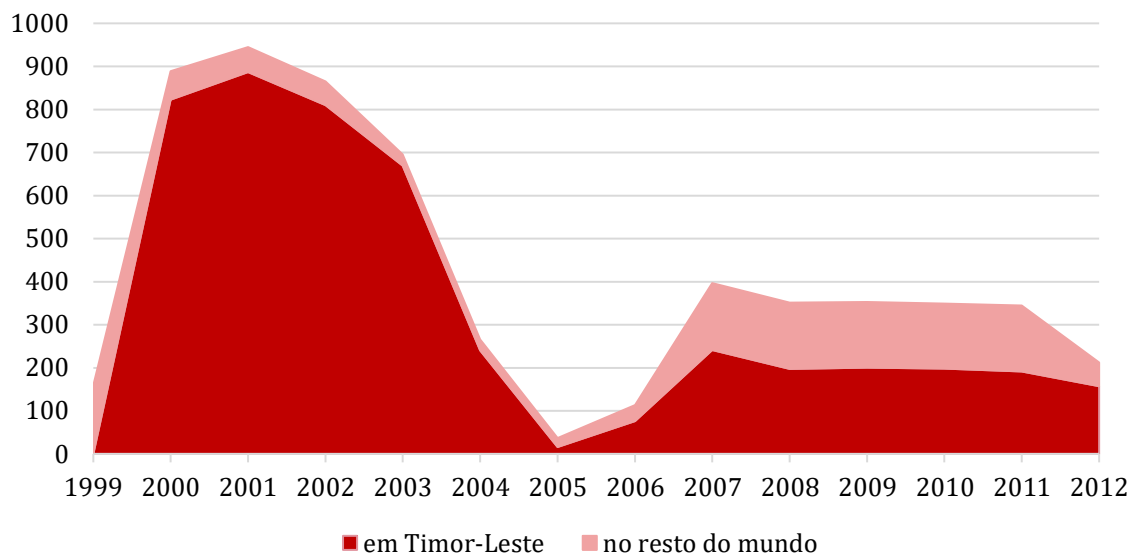


FIGURA IV – Participação portuguesa nas missões de paz das Nações Unidas (1999-2012) (média de efetivos mensais)

Fonte: Construído a partir dos dados das Nações Unidas disponíveis em <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>. Consultados a 12.12.2017.

O consenso na sociedade portuguesa quanto ao investimento do país na causa timorense é notório, com quase dois terços da opinião pública portuguesa, em 1996, a apoiarem “o envolvimento em missões internacionais, principalmente as que se desenrolavam em antigas colónias (Angola, Moçambique e Timor-Leste)” (Carreiras, 2015: 138-139). De facto, não só o peso da participação portuguesa nas missões das NU em Timor-Leste relativamente à participação portuguesa noutras missões das NU é esmagador – cerca de 81%, em média, entre 1999 e 2012 –, como o peso dessa participação nas missões das NU em Timor-Leste para as Forças Armadas portuguesas é bastante significativo, com uma média de cerca de 13% dos efetivos, atingindo 14% nas missões United Nations Office in Timor-Leste - UNOTIL (2005-2006) e United Nations Integrated Mission in Timor-Leste - UNMIT (2006-2012). Tendo em conta que Portugal é um país pequeno, com recursos limitados e geograficamente distante, este peso reflete de forma inequívoca o empenho português em participar na transição de

Timor-Leste para a independência plena e em contribuir para a consolidação da paz no país.

A participação portuguesa na dimensão securitária não se resumiu ao envio de efetivos, envolvendo uma intensa participação na formação das novas forças de segurança timorenses, bem como na assessoria de cargos de tomada de decisão e governação no setor de segurança. Esse envolvimento foi sendo bem acolhido pelo governo timorense, e até encorajado, quando, por exemplo, após ter dispensado a UNMIT da área da formação policial,⁵ Díli recorreu a acordos bilaterais com alguns doadores estratégicos, onde incluiu Portugal.

Portugal mostrou-se igualmente comprometido em termos de programas de reabilitação e desenvolvimento do país, tendo participado ativamente na Conferência de Doadores realizada em Tóquio, ainda em 1999, que criou o “Trust Fund” para Timor-Leste. Nessa reunião, o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação português comprometeu-se a contribuir com 50 milhões de dólares americanos (o mesmo montante que o Japão), sem que os detalhes dessa contribuição tivessem sido previamente aprovados por Lisboa (Freitas do Amaral, 2014). Para o governo, e para todas as forças partidárias, esta era a única decisão possível para Portugal manter a reputação e a posição que tinha defendido ao longo de 24 anos (ibidem).

Desde essa altura, Timor-Leste tem sido um dos principais destinatários da ajuda pública portuguesa ao desenvolvimento. Entre 1999 e 2016, esta ajuda constituiu 14% de toda a ajuda pública portuguesa ao desenvolvimento e 18% da canalizada para os países lusófonos (OECD, 2018). Acresce ainda que, nesse mesmo período, a contribuição portuguesa representou cerca de 17% de toda a ajuda pública recebida por Timor-Leste (ibidem) (Figura V).

⁵ Para mais detalhes, ver Freire e Lopes (2016).

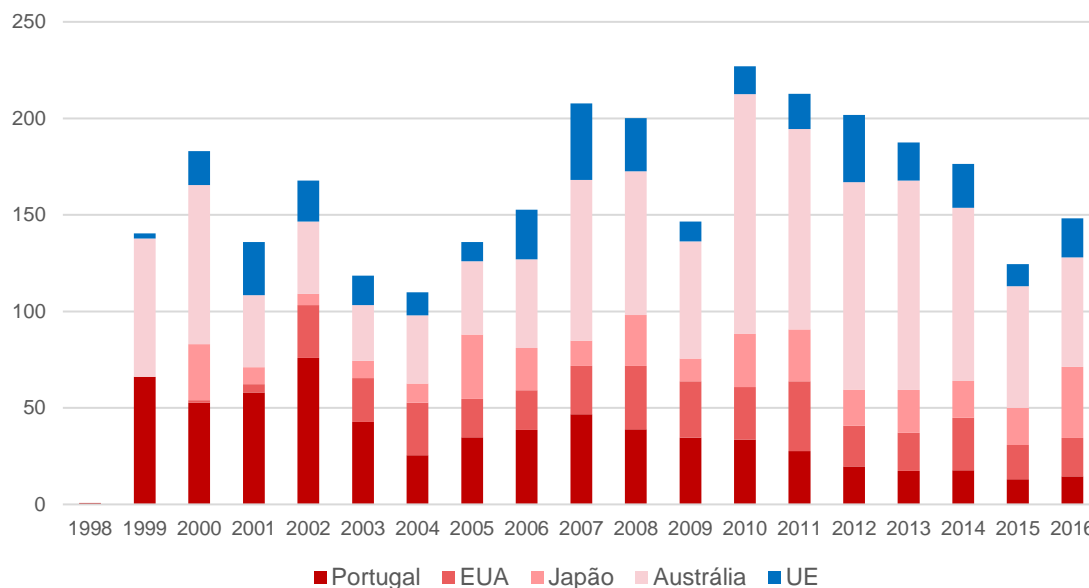


FIGURA V – Cinco maiores doadores de Ajuda Pública ao Desenvolvimento em Timor-Leste (1999-2016) (em milhões de dólares americanos)

Fonte: Construído a partir de OECD.Stat.

Disponível em <http://stats.oecd.org/>, consultado a 13.09.2018.

Na ótica de Timor-Leste enquanto país recetor, entre 1999 e 2010, Portugal foi um dos dois maiores doadores (a par da Austrália e, com a exceção de 2014, em que foi o terceiro), à frente de países da região (como o Japão), e de todas as organizações internacionais e fundos globais (OECD, 2004, 2007, 2012, 2017). Mas, a partir dos últimos dois anos da presença da UNMIT (2006-2012) e até 2015, Portugal diminuiu em cerca de um terço o montante da sua ajuda ao desenvolvimento para Timor-Leste. Esta diminuição, somada ao reforço da ajuda pública ao desenvolvimento americana e japonesa, bem como à manutenção e/ou reforço da presença de organizações multilaterais de apoio ao desenvolvimento, relegou a contribuição portuguesa nesta área para quinto lugar, em média, no montante global recebido por Timor-Leste (OECD, 2004, 2007, 2012, 2017).

É neste contexto que é aprovado o Programa Estratégico de Cooperação entre Portugal e Timor-Leste para 2014-2017, tendo em conta o Plano de Desenvolvimento 2011-2030 do Governo timorense, bem como o Novo Acordo para o Envolvimento em Estados Frágeis, “cujo processo de implementação merece a participação ativa da Cooperação Portuguesa” (CICL, 2017). As áreas que têm sido privilegiadas no âmbito desta relação incluem a promoção da língua portuguesa, a capacitação social, assim como a reforma legislativa e a formação jurídica dos quadros timorenses, incluindo a colaboração na formação e treino das forças armadas e da polícia nacional.

Timor-Leste tem conferido a Portugal um papel crucial no seu processo de autodeterminação, desenvolvimento e consolidação da paz, o que tem sido descrito por muitos como uma abordagem neocolonial. Embora entendido como um espaço de influência portuguesa, convém referir que Portugal sempre salientou que o apoio a Timor-Leste, quer em termos de missões de paz, quer em termos de apoio ao desenvolvimento, constitui um desafio financeiro, logístico e operacional, especialmente dada a distância geográfica. Ainda assim, para Portugal, Timor-Leste mantém um valor simbólico, quer a nível internacional, quer nacional. A independência e construção do Estado timorense constituem o culminar de um longo e criticado processo de descolonização portuguesa, que permitiu aos governos e à própria sociedade civil portuguesa fechar este capítulo da sua história. O consenso criado na sociedade portuguesa e em todos os governos portugueses pós-Revolução sobre a relevância e a necessidade de assumir a causa timorense conferiu uma importante coesão ao país. Neste sentido, Timor-Leste é considerado um caso bem-sucedido e que, à sua maneira, acabou por contribuir para a reputação internacional de Portugal.

Para Timor-Leste, desde o início, a aliança estratégica com Portugal, cimentada na língua portuguesa, na predominância da religião católica e na influência portuguesa, evidente no quadro legal, institucional e de segurança timorense, constituiu uma prioridade para a afirmação da identidade e independência nacionais, num espaço regional muito distinto. Portugal desempenha um papel fulcral neste âmbito: a pertença à Lusofonia permite a Timor-Leste a participação na CPLP e a defesa da língua portuguesa, dificultando o domínio da Austrália; o apoio estratégico português abre-lhe a porta da União Europeia, facultando-lhe o acesso a um bloco regional privilegiado, em alternativa aos seus vizinhos; por fim, a defesa histórica portuguesa da causa timorense permite antever uma monitorização da estabilidade democrática do país por parte de Portugal, da UE e da CPLP.

3. PORTUGAL E AS CRÍTICAS AO INTERVENCIONISMO GLOBAL À LUZ DOS DESAFIOS PÓS-COLONIAIS

A complexidade da promoção da paz no pós-Guerra Fria tem representado sucessivos desafios à comunidade internacional e a cada um dos países envolvidos. As maiores críticas a este modelo de intervenção têm vindo a apontar o desvio claro ao intuito inicial dos Estudos para a Paz, questionando a matriz ocidental da ideologia subjacente tanto ao pensamento como às práticas da promoção da paz, a sua natureza hierárquica, centralizada e elitista, e o reforço da assimetria de poder nas relações internacionais.

Não surpreendem, portanto, as recorrentes analogias entre este tipo de intervencionismo e o colonialismo.

Enquanto portador de continuidades coloniais, o intervencionismo global pode ser visto como neocolonialismo, sendo que reproduz a relação entre ex-metrópole e ex-colónia, mas vai muito para além deste relacionamento restrito, transportando para a esfera do internacional as mesmas lógicas de relação de poder material e simbólico (Jabri, 2013). Em particular, as intervenções internacionais na periferia contribuem para um sistema económico global que mantém a lógica extractivista colonial e (re)produz a pobreza e a dependência. O atual intervencionismo global revela igualmente a colonialidade do poder (Quijano, 2000), na medida em que a promoção da paz, na sua versão mais ambiciosa, é essencialmente uma vasta e ambiciosa obra de engenharia social (Paris, 1997: 56) e, na sua versão mais minimalista, é entendida como uma forma de contenção da violência das margens. Em ambas, a periferia é vista como governação “falhada” e uma “barbárie” ameaçadora. Consequentemente, as respetivas intervenções são ou formas de contrainsurgência (Barkawi e Laffey, 1999) ou uma necessária reincarnação da *mission civilisatrice*, agora baseada nos princípios da democracia liberal e de mercado (Paris, 2002), prescrevendo padrões de comportamento que visam aproximá-los do paradigma ocidental. Tal como na era colonial, estes pressupostos assumem a cultura, a identidade e as normas ocidentais como superiores às outras (Lidén, 2011: 57).

Neste sentido, o intervencionismo é também uma expressão da supremacia do internacional sobre o local. O internacional é imaginado e construído simbólicamente e discursivamente como o espaço da resolução dos conflitos e da paz, enquanto o local é visto como o espaço do conflito e da violência; o internacional é conotado com o universal e o espaço da racionalidade, e o local com os particularismos e o espaço da cultura e da irracionalidade.⁶ Têm sido, porém, as supostas soluções técnicas propostas e impostas pelo “internacional”, como as estratégias (neo)liberais de reconstrução pós-bélica, a reproduzir as condições dos conflitos e causar a própria violência que aparentemente pretendem resolver (Duffield, 2001; Pugh, 2005), contribuindo, em última instância, para a instabilidade do sistema. Na verdade, atuando como instrumento da governação global do Ocidente na periferia, estas intervenções consolidam a sua hegemonia, defendem os seus interesses geoestratégicos e promovem os seus valores (Chandler, 2010), legitimando, assim, uma ordem mundial que serve os interesses dos

⁶ É importante notar que, destas fricções entre o internacional e o local (Björkdahl e Höglund, 2013; Björkdahl et al., 2016; Freire e Lopes, 2016), resultam várias formas de resistência local e modelos híbridos de construção da paz (MacGinty e Richmond, 2013; Lopes, 2016).

Estados que controlam as instituições (especialmente financeiras) internacionais, em detrimento das necessidades e dos contributos das populações locais.

Uma visão crítica da participação de Portugal nas intervenções globais na periferia não pode deixar de reconhecer que o país segue, confortavelmente, o modelo vigente, sem questionar, nem os seus pressupostos ideológicos, nem a sua função de legitimação do statu quo. Nesse sentido, as críticas ao papel de Portugal refletem necessariamente as críticas ao intervencionismo do Norte global sobre o Sul global acima identificadas. Lisboa apresenta uma imagem da sua política externa vis-à-vis os países mais instáveis e pobres do espaço lusófono como um doador generoso e benevolente. O facto de a sua cooperação para o desenvolvimento espelhar o interesse do doador, frequentemente em detrimento das necessidades do destinatário, não é alvo particular de reflexão. Esta atitude é particularmente visível na política de afirmação da influência portuguesa nas suas várias dimensões – língua, direito ou forças de segurança e defesa – como vimos nos casos acima explorados. Também a CPLP, enquanto expressão institucional das relações pós-coloniais, não deixa de manifestar uma tendência neocolonial de aproveitamento deste espaço para servir os interesses da ex-metrópole. Além disso, não só internamente (desde 2008), como externamente (desde a década de 1990), Portugal tem seguido as reformas liberalizantes e as políticas de austeridade propostas pelo consenso neoliberal – na sua versão mais ou menos light –, sem daí retirar ilações quanto ao benefício para países como a Guiné-Bissau ou Timor-Leste. Em momentos importantes de afirmação neoliberal, como as propostas da UE de acordos comerciais com os países africanos, consideradas por muitos como bastante penalizadoras para as economias já desfavorecidas, Portugal tomou o partido do seu parceiro mais forte, em detrimento da defesa dos seus supostos aliados lusófonos.

Não se trata, porém, de uma mera transposição mecânica das velhas relações coloniais, uma vez que o relacionamento entre os países que a compõem é bastante mais complexo do que pode parecer à primeira vista (Almeida Cravo e Freire, 2014). Na realidade, a relação de poder entre Portugal e as suas ex-colónias, incluindo o Brasil, não é linearmente top-down e não serve sempre e apenas os interesses portugueses. A CPLP, por exemplo, tem servido igualmente os países mais marginais, dando-lhes uma plataforma de afirmação política individual e de ação coletiva, sem a qual estariam mais fragilizados tanto na relação bilateral com a ex-metrópole, como no âmbito do sistema internacional em geral.

De facto, se é verdade que, como explica Jabri (2013: 6), o acesso ao internacional por parte dos Estados descolonizados não derrotou as estruturas de dominação que

caracterizaram a era colonial, é igualmente verdade que as ex-colónias desenvolveram mecanismos relevantes para contestar a sua condição pós-colonial de marginalidade. Como vimos, a Guiné-Bissau e Timor-Leste são ilustrações interessantes de Estados que souberam instrumentalizar as suas relações com Portugal – e o seu maior acesso às instituições internacionais e à elite política ocidental – para contestar o seu posicionamento regional e no mundo e para servir os seus interesses de sustentabilidade económica e autodeterminação.

CONCLUSÃO

Portugal tem apostado no espaço lusófono e nas relações privilegiadas que este lhe confere para se consolidar como um ator relevante em matéria de promoção internacional da paz e do desenvolvimento. A participação portuguesa nos processos de paz da Guiné-Bissau e de Timor-Leste e os setores privilegiados pela sua cooperação para o desenvolvimento que explorámos em cima podem, naturalmente, ser vistos como reminiscências do colonialismo, revelando um misto de sentido de responsabilidade moral histórica algo paternalista e de política calculista de expansão de uma esfera de influência, que colhe frutos para o seu posicionamento internacional. Portugal não deixa, nesse sentido, de transportar as velhas dinâmicas coloniais para os cenários pós-independência.

Este relacionamento é, no entanto, bastante mais intrincado do que uma mera imposição unilateral dos interesses da ex-potência colonizadora. Tanto a Guiné-Bissau como Timor-Leste revelaram, em inúmeras ocasiões, capacidade para instrumentalizar esta predisposição portuguesa em seu benefício. Perante a deserção ou ausência de doadores, a Guiné-Bissau tem-se repetidamente voltado para Portugal para obter um apoio político e financeiro que permanece escasso e intermitente à escala internacional. Também Timor-Leste recorreu largamente a Portugal para manter a causa da sua autodeterminação na agenda internacional durante a ocupação indonésia e, desde a independência, a ex-metrópole tem-se revelado um aliado preferencial, no contexto dos desafios internos e externos deste pequeno e recente Estado asiático. É precisamente nesta agência (relativa) das ex-colónias que reside o potencial de contestação à mera continuação das relações coloniais com Portugal e a capacidade de determinação da natureza e extensão da influência procurada pela ex-metrópole.

TERESA ALMEIDA CRAVO

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra | Faculdade de Economia da
Universidade de Coimbra
Colégio de São Jerónimo, Largo D. Dinis, Apartado 3087, 3000-995 Coimbra, Portugal
Contacto: teresacravo@ces.uc.pt

PAULA DUARTE LOPES

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra | Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
Colégio de São Jerónimo, Largo D. Dinis, Apartado 3087, 3000-995 Coimbra, Portugal
Contacto: pdl@fe.uc.pt

SÍLVIA ROQUE

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra
Colégio de São Jerónimo, Largo D. Dinis, Apartado 3087, 3000-995 Coimbra, Portugal
Contacto: silviar@ces.uc.pt

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida Cravo, Teresa (2012), “Consolidating Partnerships: History and Geopolitics in Portugal’s Twenty-First Century Foreign Policy”, in Sebastián Royo (org.), *Portugal in the 21st Century: Politics, Society and Economics*. Lanham, MD: Lexington Books, Rowman & Littlefield Publishing Group, 215-244.
- Almeida Cravo, Teresa (2016), “Os Estudos para a Paz”, in Raquel Duque; Diogo Noivo; Teresa Almeida e Silva (orgs.), *Segurança contemporânea*. Lisboa: PACTOR – Edições de Ciências Sociais e Política Contemporânea, 69-84.
- Almeida Cravo, Teresa (2017), “Peacebuilding: Assumptions, Practices and Critiques”, *Janus.net – e-Journal of International Relations*, 8(1), 44-60.
- Almeida Cravo, Teresa; Freire, Maria Raquel (2014), “Portugal and East Timor: Managing Distance and Proximity in Post-Colonial Relations”, *ERIS - European Review of International Studies*, 1(3), 39-59.
- Barkawi, Tarak; Laffey, Mark (1999), “The Imperial Peace: Democracy, Force and Globalization” *European Journal of International Relations*, 5(4), 403-434.
- Bellamy, Alex J.; Williams, Paul D.; Griffin, Stuart (2010), *Understanding Peacekeeping*. Cambridge, Malden: Polity.
- Björkdahl, Annika; Höglund, Kristine; Millar, Gearoid; van der Lijn, Jaïr; Verkoren, Willemijn (orgs.) (2016), *Peacebuilding and Friction: Global and Local Encounters in Post Conflict Societies*. London: Routledge.
- Björkdahl, Annika; Höglund, Kristine (2013), “Precarious Peacebuilding: Friction in Global-Local Encounters”, *Peacebuilding*, 1(3), 289-299.
- Braz, Carlos Morgado (2015), “A participação militar portuguesa em Timor-Leste e o impacto nas dinâmicas informais da reconstrução da paz”, in Maria Raquel Freire (coord.), *Consolidação da paz e a sua sustentabilidade: as missões da ONU em Timor-Leste e a contribuição de Portugal*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 157-182.
- Carreiras, Helena (2015), “A dimensão sociológica das intervenções militares externas: as forças armadas portuguesas em missões internacionais”, in Maria Raquel Freire (coord.),

- Consolidação da paz e a sua sustentabilidade: as missões da ONU em Timor-Leste e a contribuição de Portugal. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 123-154.
- Chandler, David (2010), "The Uncritical Critique of Liberal Peace", *Review of International Studies*, 36(1), 137-155.
- CICL (2017), "Timor-Leste". Consultado a 10.12.2017, em <http://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-na-pratica/todos-os-paises/14885-timor>.
- Costa Pinto, António (2003), "Twentieth Century Portugal: An Introduction", in António Costa Pinto (org.), *Contemporary Portugal. Politics, Society and Culture*. Boulder: Social Science Monographs, 1-46.
- Cravinho, João Gomes; Darviche, Mohammad-Saïd (2005), "Les relations post-coloniales portugaises", *Pôle Sud*, 1(22), 9-100.
- Doyle, Michael (2005), "Three Pillars of the Liberal Peace", *American Political Science Review*, 99(3), 463-466.
- Duffield, Mark (2001), *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London /New York: Zed Books.
- Duffield, Mark; Waddell, Nicholas (2006), "Securing Humans in a Dangerous World", *International Politics*, 43(1), 1-23.
- Escobar, Arturo (1995), *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, NJ: University Press.
- Ferreira, Patrícia; Guimarães, Sérgio (2001), "The European Union's Political and Development Response to Guinea Bissau", *ECDPM Discussion Paper*, 30. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.
- Fortna, Virginia Page; Howard, Lise Morjé (2008), "Pitfalls and Prospects in the Peacekeeping Literature", *Annual Review of Political Science*, 11, 283-301.
- Freire, Maria Raquel; Lopes, Paula Duarte (2009), "A segurança internacional e a institucionalização da manutenção da paz no âmbito da ONU: riscos e expectativas", *e-cadernos CES*, 6, 6-23. DOI: 10.4000/eces.315.
- Freire, Maria Raquel; Lopes, Paula Duarte (2014), "Consolidação da paz numa perspetiva crítica: o caso de Timor-Leste", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 104, 5-20. DOI: 10.4000/rccs.5653.
- Freire, Maria Raquel; Lopes, Paula Duarte (2016), "Problematising Global-Local Dynamics in Timor-Leste", in Annika Björkdahl; Kristine Höglund; Gearoid Millar; Jaïr van der Lijn; Willemijn Verkoren (orgs.), *Peacebuilding and Friction: Global and Local Encounters in Post Conflict Societies*. London: Routledge, 188-202.
- Freitas do Amaral, Diogo (2014), Entrevista realizada no dia 3 de julho em Lisboa, Portugal, no âmbito do Projeto "Consolidação da paz e a sua sustentabilidade: as missões da ONU em Timor-Leste e a contribuição de Portugal", que decorreu entre 2011 e 2014 (PTDC/CPJ-CPO/115169/2009 – FCOMP-01-0124-FEDER-014433). Presidente da Assembleia-Geral das Nações Unidas (1995).

- Galtung, Johan (1964), "An Editorial", *Journal of Peace Research*, 1(1), 1-4.
- Galtung, Johan (1969), "Violence, Peace and Peace Research", *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.
- Galtung, Johan (1976), "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding", *Essays in Peace Research*, 2, 283-304.
- Galtung, Johan (1990), "Cultural Violence", *Journal of Peace Research*, 27(3), 291-305.
- Gomes, Daniel Filipe Franco (2014), "O 14 de novembro de 1980 na Guiné-Bissau visto pela imprensa portuguesa: análise comparativa", *Revista Portuguesa de História*, 45, 481-506.
- Gonçalves, Arnaldo (2003), "Macao, Timor and Portuguese India in the Context of Portugal's Recent Decolonization", in Stewart Lloyd-Jones; António Costa Pinto (orgs.), *The Last Empire: Thirty Years of Portuguese Decolonization*. Bristol: Intellect Books, 53-66.
- Gorjão, Paulo (2001), "The End of a Cycle: Australian and Portuguese Foreign Policies and the Fate of East Timor", *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs*, 1(23), 101-122.
- Governo de Portugal (1995), Programa do XIII Governo Constitucional. Consultado a 10.01.2018, em <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464045/GC13.pdf>.
- Governo de Timor-Leste (2018), "História. Consulta popular – Sim à independência". Consultado a 10.01.2018, em <http://timor-leste.gov.tl/?p=29>.
- Jabri, Vivienne (2006), "War, Security and the Liberal State", *Security Dialogue*, 37(1), 47-64.
- Jabri, Vivienne (2013), "Peacebuilding, the Local and the International: A Colonial or a Postcolonial Rationality?", *Peacebuilding*, 1(1), 3-16.
DOI: [10.1080/21647259.2013.756253](https://doi.org/10.1080/21647259.2013.756253).
- Kahler, Miles (2009), "Statebuilding After Afghanistan and Iraq", in Roland Paris; Timothy D. Sisk (orgs.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. London: Routledge, 287-303.
- Leitão, António (2015), "As relações entre Portugal e Timor-Leste: da descolonização aos desafios no pós-intervencionismo", in Maria Raquel Freire (coord.), *Consolidação da paz e a sua sustentabilidade: as missões da ONU em Timor-Leste e a contribuição de Portugal*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 69-98.
- Lidén, Kristoffer (2011), "Peace, Self-Governance and International Engagement: From Neo-colonial to Post-colonial Peacebuilding", in Shahrbanou Tadjbakhsh (org.), *Rethinking the Liberal Peace: External Models and Local Alternatives*. New York: Routledge, 57-74.
- Lopes, Paula Duarte (2015), "Reforma do setor de segurança em Timor-Leste e o seu contributo para a consolidação da paz", in Maria Raquel Freire (coord.), *Consolidação da paz e a sua sustentabilidade: as missões da ONU em Timor-Leste e a contribuição de Portugal*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 183-214.
- Lopes, Paula Duarte (2016), "Timor-Leste: Building on Local Governance Structures: Embedding UN Peace Efforts from Within", in Oliver Richmond; Sandra Pogodda (orgs.), *Post-Liberal Peace Transitions*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 179-196.

- MacGinty, Roger; Richmond, Oliver (2013), "The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace", *Third World Quarterly*, 34(5), 763-783.
- MacQueen, Norrie (2003a), "Re-Defining the 'African Vocation': Portugal's Post-Colonial Identity Crisis", *Journal of Contemporary European Studies*, 11(2), 181-199.
- MacQueen, Norrie (2003b), "A Community of Illusions? Portugal, the CPLP, and Peacemaking in Guinea-Bissau", *International Peacekeeping*, 10(2), 2-26.
- MDN – Ministério da Defesa Nacional (1999a), Portaria 908/99 de 14 de Outubro. Diário da República – I Série B. N.º 240: p. 6926.
- MDN – Ministério da Defesa Nacional (1999b), Portaria 909/99 de 14 de Outubro. Diário da República – I Série B. N.º 240: p. 6926.
- MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros (1999), Decreto-Lei n.º 189-A/99. Diário da República – I Série A. N.º 129 de 04.06.1999: p. 3140-(2).
- Nóbrega, Álvaro (2003), *A luta pelo poder na Guiné-Bissau*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Newman, Edward; Paris, Roland; Richmond, Oliver (2009), "Introduction", in Edward Newman, Roland Paris; Oliver Richmond (orgs.), *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. Tokyo: United Nations University Press, 3-25.
- OECD – Organization for Economic Co-Operation and Development (2004), *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 2004*. Éditions OECD: Paris. DOI: [10.1787/fin_flows_aid-2004-en-fr](https://doi.org/10.1787/fin_flows_aid-2004-en-fr).
- OECD – Organization for Economic Co-Operation and Development (2007), *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 2007*. Éditions OECD: Paris. DOI: [10.1787/fin_flows_aid-2007-en-fr](https://doi.org/10.1787/fin_flows_aid-2007-en-fr).
- OECD – Organization for Economic Co-Operation and Development (2012), *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2012: Disbursements, Commitments, Country Indicators*. OECD Publishing: Paris. DOI: [10.1787/fin_flows_dev-2012-en-fr](https://doi.org/10.1787/fin_flows_dev-2012-en-fr).
- OECD – Organization for Economic Co-Operation and Development (2017), *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2017: Disbursements, Commitments, Country Indicators*. OECD Publishing: Paris. DOI: [10.1787/fin_flows_dev-2017-en-fr](https://doi.org/10.1787/fin_flows_dev-2017-en-fr).
- OECD – Organization for Economic Co-Operation and Development (2018), OECD.Stat. Consultado a 25.01.2018, em <http://stats.oecd.org/>.
- Palma, Elisabete Cortes (2005), "Portugal em Timor-Leste: INTERFET e UNTAET", *Janus*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. Consultado a 26.01.2018, em https://www.janusonline.pt/arquivo/2005/2005_4_3_10.html.
- Paris, Roland (1997), "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism", *International Security*, 22(2), 54-89.
- Paris, Roland (2002), "International Peacebuilding and the 'mission civilisatrice'", *Review of International Studies*, 28(4), 637-656.

- PCM – Presidência do Conselho de Ministros (2005), “Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa”, Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005.
- Público (2002), “Guiné-Bissau. Kumba Ialá ameaça voltar costas a Portugal”, 12 de janeiro. Consultado a 18.02.2018, em <https://www.publico.pt/2002/01/12/mundo/noticia/kumba-iala-ameaca-voltar-costas-a-portugal-58437>.
- Pugh, Michael (2005), “The Political Economy of Peacebuilding: A Critical Theory Perspective”, *International Journal of Peace Studies*, 10(2), 23-42.
- Pureza, José Manuel (2011), “O desafio crítico dos Estudos para a Paz”, *Relações Internacionais*, 32, 5-22.
- Pureza, José Manuel; Almeida Cravo, Teresa (2005), “Margem crítica e legitimação nos Estudos para a Paz”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 71, 5-19. DOI: 10.4000/rccs.4825.
- Quijano, Anibal (2000), “Colonialidad del poder, eurocentrismo y America latina”, in Edgardo Lander (org.), *La Colonialidad del Saber, Eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO-UNESCO, 201-246.
- Ramsbotham, Oliver (2000), “Reflections on UN Post-Settlement Peacebuilding”, in Tom Woodhouse; Oliver Ramsbotham (orgs.), *Peacekeeping and Conflict Resolution*. London: Frank Cass Publishers, 169-189.
- Reis, Bruno C.; Oliveira, Pedro A. (2017), “The Power and Limits of Cultural Myths in Portugal’s Search for a Post-Imperial Role”, *The International History Review*, 40(3), 631-653. DOI: 10.1080/07075332.2016.1253599.
- Richmond, Oliver (2012), “A Pedagogy of Peacebuilding: Infrapolitics, Resistance, and Liberation”, *International Political Sociology*, 6, 115-131.
- Rogers, Paul; Ramsbotham, Oliver (1999), “Then and Now: Peace Research – Past and Future”, *Political Studies*, 47, 740-754.
- Roque, Sílvia (2009), “Peacebuilding in Guinea-Bissau: A Critical Approach”, NOREF Report, 7. Consultado a 15.01.2018, em <https://noref.no/Publications/Regions/Africa/Noref-Report-7-Peacebuilding-In-Guinea-Bissau-A-Critical-Approach>.
- Royo, Sebastián (2004), “From Authoritarianism to the European Union: The Europeanization of Portugal”, *Mediterranean Quarterly*, 15(3), 95-129.
- Sangreman, Carlos Proença, Fátima; Martins, Luís Vaz (2016), “Guiné-Bissau: a evolução 2010-2016”, Working Paper CEa CSG 148. Consultado a 15.01.2018, em <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/12600/1/WP148.pdf>.
- Santos, Luís António (2003), “Portugal and the CPLP: Heightened Expectations, Unfounded Disillusions”, in Stewart Lloyd-Jones; António Costa Pinto (orgs.), *The Last Empire: Thirty Years of Portuguese Decolonization*. Bristol: Intellect Books, 67-82.
- Santos Neves, Miguel (1996), “Portugal: A Promoter for Sub-Saharan Africa”, in Franco Algeri; Elfriede Regelsberger (orgs.), *Synergy at Work: Spain and Portugal in European Foreign Policy*. Bonn: Europa Union Verlag, 137-163.

- Severiano Teixeira, Nuno (2003), "Between Africa and Europe: Portuguese Foreign Policy, 1890-2000", in António Costa Pinto (org.), *Contemporary Portugal. Politics, Society and Culture*. Boulder: Social Science Monographs, 85-118.
- Soares, Mário (1974), *Portugal's New Foreign Policy*. Conferência de Imprensa dada por Mário Soares no Palácio das Necessidades, 13 de setembro de 1974. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Teles, Patrícia Galvão (2004), "Portugal e a resolução pacífica de conflitos: o caso de Timor-Leste", *Janus*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. Consultado a 26.01.2018, em https://www.janusonline.pt/arquivo/2004/2004_3_1_8.html.
- Torres, Adelino (1991), "Introdução", in Adelino Torres (org.), *Portugal-PALOP: as relações económicas e financeiras*. Lisboa: Escher, 19-47.
- UN – United Nations (1992), *An Agenda For Peace*, United Nations. 17 de junho de 1992. A/47/277. Disponível em <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>.
- UNSC - United Nations Security Council (1999), *Report of the Security Council Mission to Jakarta and Dili, 8 to 12 September 1999*, 14 de setembro de 1999, S/1999/976.
- van der Drift, Roy (2000), "Democracy: Legitimate Warfare in Guinea-Bissau", *Soronda. Revista de Estudos Guineenses*, Número Especial 7 de Junho, 37-66.
- Vasconcelos, Alvaro (1991), "Conclusion", in Kenneth Maxwell (org.), *Portuguese Defense and Foreign Policy since Democratization*. Camões Center Special Report No. 3. New York: Camoes Center, 80-92.
- Viana, Luís Miguel (2005), "Portugal falha na Guiné-Bissau", *Diário de Notícias*, 31 de julho. Consultado a 18.02.2018, em <https://www.dn.pt/arquivo/2005/interior/portugal-falha-na-guine-bissau-618078.html>.
- Woollacott, John (1983), "A luta pela libertação nacional da Guiné-Bissau e a revolução em Portugal", *Análise Social*, 19(77), 1131-1155.
- Zeveirino, Guilherme (2005), *O conflito político-militar na Guiné-Bissau (1998-1999)*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, Centro de Documentação e Informação.