

rev.relac.int.estrateg.segur.11(1):85-101,2016

CABO VERDE: DE UM “ESTADO INVIÁVEL” AO PRAGMATISMO NA POLÍTICA EXTERNA*

João Paulo Madeira**

RESUMO

O artigo procura compreender de forma sincrónica as linhas fundamentais da política externa de Cabo Verde e seus reflexos nas relações internacionais, abarcando o período, desde a independência à actualidade. A perspectiva central é a de que a independência em 1975 representou uma nova era para o Estado de Cabo Verde, embora se tenha propalado a ideia de um Estado inviável. A estratégia para ultrapassar esta situação passava por uma aposta activa nas relações internacionais, nomeadamente numa política externa pragmática que se ajustasse num quadro de concertação e interacção com outros Estados. Procuramos, através de uma abordagem interdisciplinar e interpretativa, analisar os fenómenos sociais-internacionais que se configuram na

Recibido: 13 de agosto de 2015

Evaluated: 25 de septiembre de 2015

Aceptado: 17 de noviembre de 2015

Artículo de Investigación

Referencia: Madeira, J. (2016). Cabo Verde: De um “Estado inviável” ao pragmatismo na política externa. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 11(1), pp. 85-101

DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.1369>

* Artigo construído sob o projeto de pesquisa: “Nação e identidade: A singularidade de Cabo Verde”, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa.

** Candidato ao Doutoramento em Ciências Sociais, especialidade de História dos Fatos Sociais, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa. Docente, Universidade Cabo Verde e pesquisador do Centro da Administração e Políticas Públicas, no laboratório de Pesquisa em Ciências Sociais, Universidade Cabo Verde. Endereço electrónico: joao.madeira@docente.unicv.edu.cv.

política externa cabo-verdiana, sabendo que estes se relacionam tanto no campo da história e da sociologia como no campo da ciência política e das relações internacionais. Propõe-se novos desafios para a política externa cabo-verdiana, numa conjuntura internacional abalada pela crise financeira, uma aposta para uma maior integração regional no continente africano, aproveitando de forma estratégica o continente como nova fronteira de desenvolvimento.

Palavras-chave: Cabo Verde, Estado (In)viável, Política Externa, Desenvolvimento

CAPE VERDE: FROM AND “UNVIABLE STATE” TO THE PRAGMATISM IN FOREIGN POLICY

ABSTRACT

The article seeks to understand, in a synchronous way, the fundamental lines of Cape Verde foreign policy and its reflexes in international relations, from the period of independence to the present day. The central perspective is that independence in 1975 represented to the State of Cape Verde a new era, although the idea of an unviable State had been announced. The strategy to overcome this situation involved an active bet on international relations, particularly in a pragmatic foreign policy that fitted within a framework of agreement and interaction with other States. We seek, through an interdisciplinary and interpretative approach, to analyse social-international phenomena that are configured in Cape Verdean foreign policy, knowing that they are connected both in the field of history and sociology and in the field of political science and international relations. We propose new challenges for Cape Verdean foreign policy, in an international context convulsed with financial crisis, a bet for a greater regional integration on the African continent, taking advantage, in a strategic way, of the continent as a new frontier of development.

Keywords: Cape Verde, (Un)viable State, Foreign Policy, Development.

CABO VERDE: DE UN “ESTADO INVIABLE” AL PRAGMATISMO EN LA POLÍTICA EXTERIOR

RESUMEN

El artículo busca entender de forma sincrónica las líneas fundamentales de la política exterior de Cabo Verde y sus reflejos en las relaciones internacionales, desde el período de la independencia hasta la actualidad. La perspectiva central es que la independencia en 1975 representó para el Estado de Cabo Verde una nueva era aunque se tenía la idea de un Estado inviable. La estrategia para superar esta situación sería a través de una participación activa en las relaciones internacionales, en particular una política exterior pragmática que encajaba dentro de un marco de consulta e interacción con otros Estados. Mediante un enfoque interdisciplinario e interpretativo, se busca analizar los fenómenos sociales-internacionales de

la política exterior caboverdiana, sabiendo que ambos se encuentran relacionados tanto en el campo de la historia y la sociología como en el campo de las ciencias políticas y relaciones internacionales. Se proponen nuevos desafíos para la política exterior de Cabo Verde, en una economía internacional sacudida por la crisis financiera, una apuesta por una mayor integración regional en el continente africano, aprovechando estratégicamente el continente como una nueva frontera de desarrollo.

Palabras clave: Cabo Verde, Estado (In)viabile, Política Exterior, Desarrollo.

INTRODUÇÃO

A partir de 1460 inicia-se a história de uma Nação insular no meio do Atlântico Médio entre África, a Europa e o Continente Americano. Cabo Verde foi descoberto a partir de um processo de expansão marítima protagonizado pelo antigo Império Português e serviu, durante séculos, como uma importante plataforma de comércio transatlântico. Povoado por diferentes contingentes populacionais oriundos de África e da Europa, o arquipélago conheceu, em diferentes momentos da sua história, realidades que estão intrinsecamente relacionadas com diferentes factores, entre os quais se destacam a escassez de recursos naturais, com subsequentes períodos de seca e fome. Esta condição conduziu à necessidade da emigração, tanto espontânea como forçada e, por último, à inviabilidade da economia nacional.

Protagonizando a luta armada num projecto de unidade nacional com a Guiné-Bissau, Cabo Verde declara a independência no dia 5 de Julho de 1975. Foi nesse período que se permitiu a criação das bases fundamentais daquilo que viriam a constituir os valores morais, identitários, culturais e políticos desta Nação, embora num Estado em que as organizações e instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) chegaram a caracterizar como inviável. A ideia de uma postura paradigmática no âmbito dos países independentes em África, que estrategicamente ultrapassou as suas limitações, afirmando-se no contexto internacional, está na base daquilo que pode caracterizar actualmente a política externa de Cabo Verde, sobretudo num momento em que se comemoram os quarenta anos da independência nacional. Torna-se, portanto, imprescindível reflectir sobre esta problemática numa perspectiva em que a imagem que sobressai no panorama internacional é a de um Estado estável com reflexo nas suas instituições políticas, económicas e sociais.

Vários investigadores têm prestado uma especial atenção ao campo de estudo das relações internacionais e da política externa de Cabo Verde: Varela (2007); Pinto (2008; 2009); Costa & Pinto (2014); Graça (2014) e Tolentino (2015). Estes autores são unânimes em considerar que desde a independência, alguns elementos da política externa têm acompanhado os sucessivos Governos, a saber: (1) A posição geoestratégica privilegiada no Atlântico Médio; (2) A estabilidade política e a boa governação; (3) A perspectiva de segurança territorial e o não-alinhamento em blocos ideológicos; (4) O estilo político do cultivo da paz social com

reflexo tanto na política interna como na política externa; (5) A aposta numa diplomacia hábil e de proximidade que se alicerça nos princípios da paz com o objectivo de contornar os constrangimentos socioeconómicos.

A presente investigação constitui uma mais-valia para o estudo das Relações Internacionais em Cabo Verde. Apesar de alguns investigadores versarem sobre este campo de análise, o certo é que se verifica uma necessidade em se aprofundar acerca da política externa cabo-verdiana com o objectivo de se compreender um conjunto de aspectos políticos, económicos, sociais e culturais que moldam a forma de ser e de estar do cabo-verdiano. A originalidade deste artigo prende-se sobretudo com o facto de se verificar uma escassez de literatura na área das relações internacionais com realce para a política externa cabo-verdiana. Desta forma, o artigo poderá servir como suporte à reflexão de futuras investigações nesta área.

Como novos desafios, propomos analisar a política externa de Cabo Verde numa conjuntura actualmente abalada pela crise financeira internacional que, aliás, tem afectado todos os países desta sub-região. Apesar de Cabo Verde ter vindo a privilegiar a Parceria Especial com a União Europeia (EU), não deixou de promover uma maior integração regional em África, já que o continente tem vindo a crescer do ponto vista económico de forma significativa, sobretudo a partir da segunda metade da década de 2000. Esta mudança de paradigma de desenvolvimento tem constituído uma das estratégias na aposta de penetração no mercado africano, de modo a criar novas parcerias estratégicas, com o objectivo de procurar o tão almejado desenvolvimento sustentável e de proporcionar um maior Investimento Directo Estrangeiro (IDE).

Deste modo, o objectivo deste artigo é o de analisar de forma sistemática a evolução e a influência das linhas fundamentais da política externa de Cabo Verde e os seus reflexos na política internacional. Procuramos abarcar o período desde a pós-independência até à actualidade, tendo como pressuposto uma análise detalhada dos principais acontecimentos que marcaram o panorama político, nacional e internacional. Partindo do pressuposto central de que Cabo Verde, após a independência se encontrava perante grandes desafios no que concerne ao desenvolvimento, por se tratar de um arquipélago insular com escassos recursos naturais, com uma limitação territorial, entre outros aspectos, necessitava de ultrapassar estas limitações, e fê-lo, apostando numa política externa que parte da premissa essencial de que as decisões tomadas pelos dirigentes políticos devem estar de acordo com a definição que se faz da situação real do país. Apostou-se, portanto, numa política externa realizada de forma pragmática que cultivava a paz e a coesão social, num contexto internacional conturbado pelos grandes fenómenos como a Guerra Fria e a queda do Muro de Berlim. O arquipélago soube estrategicamente apostar numa política externa com resultados positivos, o que, aliás, impulsionou significativamente o desenvolvimento nacional.

A investigação privilegia o método qualitativo, recorrendo particularmente a uma abordagem interdisciplinar e interpretativa dos fenómenos internacionais, no sentido de se compreenderem os factores que se relacionam tanto no campo da história e da sociologia, como no campo da

ciência política e das relações internacionais. A relação de Cabo Verde no contexto internacional constitui uma relação que assume um quadro concertado e interactivo entre os diversos actores soberanos e não soberanos. Busca-se, a partir deste ponto de vista, reflectir sobre as grandes linhas da política externa de Cabo Verde, desde a sua fundação enquanto Estado independente até à actualidade.

Génese histórica de Cabo Verde

Cabo Verde situa-se aproximadamente a 500 km da costa ocidental africana, encontrando-se numa posição estratégica entre África, Europa e Américas. Caracteriza-se por ser um arquipélago constituído por dez ilhas e vários ilhéus, dividido em dois grupos, o de Barlavento e o de Sotavento. Admite-se que o arquipélago tenha sido encontrado pelos portugueses aquando das duas viagens realizadas de forma sucessiva entre 1460 e 1462, tendo isto ocorrido como resultado do processo da expansão marítima portuguesa. Foram os portugueses que “trouxeram estas ilhas para o conhecimento do mundo: provavelmente em 1460, as ‘ilhas orientais e meridionais’; em 1462, as restantes” (Brito, 1966, p. 28).

A Carta Régia de 3 de Dezembro de 1460 atribui a António da Noli e Diogo Gomes o estatuto especial de descobridores oficiais das primeiras ilhas de Cabo Verde. O arquipélago, na altura da sua descoberta, encontrava-se inabitado pelo facto de não terem sido encontrados quaisquer vestígios que, de alguma forma, comprovassem a presença de outros povos antes da chegada dos portugueses (Lessa & Ruffié, 1960). Por este motivo, desencadeia-se o povoamento das ilhas onde, *a priori*, se pretendia que fosse adoptado o mesmo modelo de ocupação que entretanto se verificava nas ilhas dos Açores e da Madeira. Porém, tal não se afigurou possível porque o clima era seco e árido e igualmente pelo facto de haver uma grande distância entre o arquipélago de Cabo Verde e a Coroa portuguesa. Nesta sequência, as circunstâncias “vieram depois a impor os caminhos que tornaram as ilhas o principal entre os primeiros exemplos de povoamento multirracial” (Barata, 1966, p.925).

O povoamento de Cabo Verde pôs em contacto duas culturas e povos diferentes, oriundos de África e Europa. As ilhas de Santiago e Fogo foram as primeiras a serem povoadas e as restantes nas seguintes datas: Maio (1490), Brava (1545), Santo Antão (1548), no século XVII Boa Vista (1620), São Nicolau (1623) e, por último, as ilhas de São Vicente (1795) e do Sal (1893). Santiago, por ter sido a primeira ilha a ser povoada, graças à Carta Régia de 12 de Junho de 1466 e à Carta de Declaração e Limitação dos Privilégios de 1472, recebeu a primeira divisão político-administrativa do arquipélago, tendo sido divididas em duas capitânias: a do sul, com sede na Ribeira Grande atribuída a António da Noli e a do norte, com sede na actual Cidade da Praia, atribuída a Diogo Afonso.

No início do século XVII e meados do século XVIII, o arquipélago de Cabo Verde encontrava-se num intenso processo de estruturação social, económica e administrativa. Diversos foram os sectores que foram dominados pelas elites coloniais que constituíram desde o início do

processo de povoamento até à primeira década do século XVII, formas de domínio sob a égide de elites locais ou “filhos da terra” que puderam afirmar-se a partir da segunda década do século XVII. Estas elites, tendo em conta o contexto da época, adoptaram um modelo de organização socioeconómica e administrativa que se baseava sobretudo no comércio de escravos e na exploração agro-pecuária. Estes contribuíram de forma decisiva para a estruturação socioeconómica do arquipélago. Na ilha de Santiago, por exemplo, viriam a “fixar-se homens cujo modo de vida consistia no comércio marítimo e internacional” pois a ilha não era “mais que uma colónia de mercadores europeus colocados estrategicamente numa ilha periférica do mundo europeu e próxima dos mercados africanos” (Silva, 1995, p. 24). O arquipélago de Cabo Verde transformou-se num mercado transatlântico eficiente e bastante vantajoso, isto porque o espaço geográfico assim o permitia (Castro, 2001).

Esta dinâmica permitiu, pela dimensão territorial do arquipélago e o difícil processo de povoamento, atrair um número considerável de habitantes de outras localidades, embora em termos de rácio populacional. As ilhas possuíam em finais do século XVIII e inícios do século XIX, um número insignificante de “brancos”, tendo sido, na altura, previsto que, a médio prazo, houvesse uma diminuição ainda maior deste grupo social. Os dados sobre o recenseamento em Cabo Verde entre os finais do século XVIII e inícios do século XIX, apontam para 58.401 habitantes, divididos em quatro grupos: 1.752 brancos; 25.250 mulatos; 5.109 pretos escravos e 27.290 pretos forros (Chelmicki & Varnhagen, 1841).

Pela análise estatística, pode aferir-se que, a partir do século XVII, se desencadeia o processo de afirmação dos “filhos da terra” que contestam as posições sociais e político-administrativas em Cabo Verde. Tendo como pano de fundo para esta tendência, o desencadear de todo um processo que conduziu à independência nacional, que tem como antecedentes as revoltas populares como as que ocorreram em 1822 na localidade de Engenhos, a de 1836 na cidade da Praia e a de 1841 na povoação de Achada Falcão. Outros levantamentos populares tiveram lugar na ilha do Sal em 1847, na ilha de Santo Antão em 1886, na ilha de Santiago, nomeadamente na zona de Ribeirão Manuel em 1910 e na localidade de Achada Portal, Tarrafal de Santiago em 1920 e, por último, na ilha de São Vicente em 1929 e 1934.

A independência nacional inseriu-se num processo de luta contra as formas de dominação por parte do antigo Império Português. A ideia de unidade africana que se concretiza a partir do projecto de unidade Guiné-Cabo Verde representava o ideal de uma luta armada contra a colonização. Cabo Verde, assim como outras antigas colónias portuguesas em África, adquire a independência na década de 70 do século passado. Este facto simboliza uma nova era de conquistas, sobretudo de grandes desafios perante a realidade que incluía o arquipélago de Cabo Verde. O desenvolvimento revelou-se como uma tarefa quase impossível ante um Estado caracterizado como inviável pelas instâncias internacionais, como o FMI e o Banco Mundial. Porém, este país conseguiu, de forma estratégica, com os recursos disponíveis –assentes no estabelecimento de relações diplomáticas entre Estados e numa política externa eficiente e eficaz– ultrapassar diversos obstáculos, orgulhando-se, nos dias de hoje, em ser um País de

Rendimento Médio (PRM) que tem pela frente outros grandes desafios no que diz respeito ao seu desenvolvimento.

Matriz da política externa cabo-verdiana: da independência à segunda república

Após a independência, diversos desafios se impunham ao Estado de Cabo Verde, nomeadamente porque se tratava de um país com poucos recursos naturais, baixo rendimento *per capita* e uma certa limitação territorial. O Governo encontrava-se perante duas tarefas consideradas vitais para a afirmação de Cabo Verde. Primeiro lutar com todas as forças e em todas as frentes com o objectivo de evitar que a população morresse de fome, e, segundo, tentar convencer a população de que a independência era viável (Lopes, 2002).

Perante esta realidade, sabendo que a política externa parte do pressuposto essencial de que as decisões tomadas pelos dirigentes políticos devem estar de acordo com a definição que se faz acerca da real situação do país, Cabo Verde definiu áreas prioritárias de intervenção e apostou fortemente na política externa. Esta aposta traduzia-se essencialmente numa estratégia de desenvolvimento que visava intensificar a ajuda externa para os Países Menos Avançados (PMA), precedendo de forma atempada e cautelosa as operações de financiamento. De facto, o Estado cabo-verdiano investiu no reforço de uma maior aproximação aos países desenvolvidos, com o objectivo de conciliar as ajudas externas, privilegiando, desse modo, as relações políticas e económicas receptivas (Silva, 2001).

É possível identificar dois grandes períodos de política externa cabo-verdiana: o primeiro ocorreu entre 1975 a 1990, num regime de partido único que assentava na unidade política e constitucional entre Cabo Verde e Guiné-Bissau. O segundo vai de 1991 até à actualidade e é marcado pela passagem de um regime monopartidário para um regime multipartidário (Évora, 2004). Verificam-se algumas rupturas em determinadas áreas como nas instituições políticas e, ao mesmo tempo, formas de continuidade, nomeadamente nas relações político-diplomáticas.

Posicionamento face à ordem internacional entre 1975 e 1990

Entre 1975 e 1990, a política externa de Cabo Verde desenrolou-se num contexto internacional conturbado marcado, sobretudo pela Guerra Fria e pela queda do Muro de Berlim que influenciaram toda a década de 70 e 80 do século passado. Perante este cenário, o Estado tinha que actuar de forma cautelosa, de modo a obter a confiança dos parceiros internacionais que pudessem garantir efectivamente os apoios essenciais para fazer face as carências existentes no arquipélago.

Neste primeiro período, destacam-se duas fases importantes da política externa cabo-verdiana, a primeira das quais de 1975 a 1980 em que a política estava, de certo modo, direccionada para África, com adesão à Organização da Unidade Africana (OUA), actual União Africana (UA),

partilhando dos mesmos objectivos com a Guiné-Bissau. Importa realçar que a assinatura, em 1978, do acordo da Convenção de Lomé marca o início da relação entre Cabo Verde e a UE (Monteiro, 2001). O acordo direccionado para os países da África, Caraíbas e Pacífico (ACP) orientava-se para o apoio a Programas Indicativos Nacionais (PIN) e a Programas Indicativos Regionais (PIR), tendo como pressuposto a ideia de que a sustentabilidade do desenvolvimento dos países é a de que adquiram a capacidade de participar no sistema económico internacional e, de igual modo, que saibam “utilizar os recursos disponíveis de forma a maximizar o seu potencial de intervenção e o bem-estar das populações e que sejam tomadas medidas no sentido da valorização crescente dos seus recursos” (Cardoso, 2002: 142). Cabo Verde estabeleceu no programa do Governo de 1975-1980, os princípios de relacionamento com o exterior tais como: o respeito pelas normas do Direito Internacional; o princípio da soberania e a não-ingerência nos assuntos internos.

A segunda fase decorre de 1980 a 1990 e é marcada pela ruptura do projecto de unidade Guiné-Cabo Verde, como consequência do golpe de Estado a 14 de Novembro de 1980 que ocorreu na Guiné-Bissau. Houve divergências de vária ordem, sobretudo no seio do partido, e que acabaram por desmantelar a unidade política de ambos os países (Nóbrega, 2003), causando a mudança da sigla PAIGC para PAICV. As preocupações sobre a viabilidade da economia nacional, a carência a nível de infra-estruturas e de capital humano, levaram os dirigentes políticos a traçarem, como objectivos centrais de Cabo Verde, o desenvolvimento e a consolidação da política externa, através da maximização das ajudas externas com a preservação de boas relações com países doadores como era o caso da Holanda, Portugal, França, Espanha, Estados Unidos da América, Cuba, África do Sul, URSS, Reino Unido, Bélgica, Áustria, Itália, Suécia, e República Federal Alemã. Estes foram alguns dos países com os quais Cabo Verde estabeleceu relações diplomáticas próximas.

Neste quadro, há que ressaltar dois acontecimentos que marcaram o panorama político internacional e que trouxeram um grande impacto para países como Cabo Verde. Referimo-nos à Guerra Fria e à queda do Muro de Berlim. Os antecedentes das lutas pela independência foram igualmente marcados pelas disputas de influência em África entre o sistema capitalista dominado pelos Estados Unidos da América e o sistema comunista controlado pelas antigas Repúblicas Socialistas Soviéticas. Os interesses destas superpotências geraram entre países de África e da América Latina diversos conflitos regionais, pelo facto de se terem alinhado ora num bloco ora noutro, onde cada um apoiava os seus respectivos movimentos de libertação (Aron, 1962).

Cabo Verde viu-se inevitavelmente envolvido neste problema, embora a sua principal preocupação tenha sido a viabilização do Estado no cenário político internacional, através da relação com outros países na base do respeito mútuo. Para ultrapassar este problema, Cabo Verde aderiu estrategicamente ao movimento dos Países Não-Alinhados, que implicava tanto a não inserção no “campo militar atlantista liderado pelos Estados Unidos da América (NATO), como a recusa da protecção do seu adversário: A URSS (Pacto de Varsóvia)” (Graça, 2014: 271). Cabo Verde apresentou garantias aos países, como por exemplo, através da não

permissão de instalação de bases militares, quer por parte do bloco capitalista, quer do bloco socialista. Esta opção permitiu que o arquipélago fosse perspectivado com o estatuto de um Estado autónomo e independente, gozando do respeito no cenário internacional. Era mais do que uma posição de não-alinhamento, pois a questão central era a de saber agir no quadro de uma posição geoestratégica, sem se vincular a nenhum dos blocos, procurando obter o máximo proveito das suas decisões. Deste modo, Cabo Verde pretendeu focalizar-se no seu desenvolvimento, tendo defendido o seu posicionamento na esfera política internacional que levava à consolidação de pequenos Estados.

Diferente da maioria dos países africanos, Cabo Verde optou por uma relativa independência ideológica, nomeadamente pelo não-alinhamento. A meta era a de assegurar a estabilidade do país, criando uma forte coesão social com o propósito de retirar os benefícios da situação vigente, recebendo as boas graças dos seus parceiros externos, na qual era necessário afirmar uma posição firme nas relações externas em que o conceito da paz e da segurança fossem alicerçais (Varela, 2007). A “prova de fogo” para o arquipélago prendia-se com o *dossier* África do Sul que poderia incomodar, sobremaneira, a diplomacia cabo-verdiana, sobretudo no contexto africano. Este caso constituiu uma verdadeira prova diplomática para os dirigentes políticos cabo-verdianos, uma vez que o arquipélago recusou aderir às sanções económicas contra o regime do *apartheid* em 1986, pois exigia-se a Cabo Verde a não permissão de escala de aviões da *South African Airways* no aeroporto internacional da ilha do Sal (Varela, 2007). Um dos motivos era a de que os voos renderiam anualmente a Cabo Verde uma quantia superior a 25,4 milhões de dólares, igual a 31% do PIB, avaliado altura pelo Banco Mundial em 80 milhões de dólares (Lopes, 2002). O Primeiro-Ministro na altura, Pedro Pires, fez saber, tanto a Pretória como a Washington que o PAIGC estava disposto a executar os seus objectivos e compromissos com a África do Sul e que, do mesmo modo, era necessário respeitar os interesses estratégicos do ocidente (Gomes & Moreira de Sá, 2008).

Todo este percurso deu particular visibilidade a Cabo Verde no cenário político internacional, visto ser um país que cultivava a paz e exercia influência de forma directa e indirecta em muitos países africanos. Cabo Verde reforça as suas relações com Portugal, passando, na maioria das vezes, a desempenhar o papel de mediador de conflitos a nível regional, sobretudo na África Austral, disponibilizando o seu território para encontros secretos na promoção da paz entre Angola e a África do Sul, por exemplo, por parte do movimento da *South-West Africa People's Organization* (SWAPO) - Organização do Povo do Sudoeste Africano - que lançou diversas operações de guerrilha para conseguir a independência da Namíbia. Graças a estes encontros foi possível estabelecer formas de diálogo com resultados satisfatórios (Lopes, 2002). Além disso, em 1981, o Presidente da República Aristides Pereira, foi 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. Posteriormente foi nomeado para coordenar as acções diplomáticas dos cinco Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), sobretudo naquilo que se refere aos problemas com a África Austral, o que permitiu o reforço da diplomacia cabo-verdiana no âmbito internacional (Cardoso, 1986).

A aposta numa diplomacia forte, vinculada à exposição de uma imagem política robusta no contexto da política externa, possibilitou que Cabo Verde, de certa forma, delineasse as suas relações também com a União Europeia a nível multilateral, por intermédio de outras organizações como a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Cabo Verde procurou igualmente estabelecer acordos no âmbito dos países ACP, a nível bilateral com a UE e igualmente entre Cabo Verde e outros países da UE. O “fio condutor” da política externa de Cabo Verde foi o de conseguir, de forma estratégica, adquirir meios que pudessem auxiliar o país no seu desenvolvimento, com o propósito de construir a imagem de um país viável e economicamente sustentável que, de alguma forma, contribuísse para orientar a política externa durante o período da abertura política que ocorreu com o advento da Segunda República (1991).

O fim da guerra fria e o advento da Segunda República (1991)

Com o fim da Guerra Fria e a vitória do bloco capitalista, verificou-se uma aproximação assumida no mundo ocidental globalizado que deixou marcas visíveis na política externa cabo-verdiana. Este segundo período da política externa desencadeou-se com a unipolaridade do mundo em que os EUA se assumiram como a única superpotência no plano internacional.

O término da Guerra Fria e a conseqüente queda do Muro de Berlim em 1989 desencadeou o processo da abertura política em Cabo Verde. Tomando consciência da insustentabilidade do regime, os dirigentes do PAICV anunciaram a abertura política para o multipartidarismo, com a revogação do artigo 4º da Constituição, que consagrava o PAICV como a única força dirigente da sociedade civil e do Estado (Koudawo, 2001). Além da pressão externa, outros factores internos forçaram o ajustamento do regime político cabo-verdiano, tais como: a oposição crescente da Igreja Católica, as diferentes manifestações sociais, a ruptura no seio do PAICV com a afirmação da ala dos trotskistas e a excessiva burocratização do Estado.

Aliado a isto, conjugam-se certos factores externos e internos que pressionaram os dirigentes políticos do PAICV a iniciarem a abertura política, que, além de revogarem o artigo 4º da Constituição, procederam em Fevereiro de 1990, no Conselho Nacional do Partido, à abertura, para que outros partidos políticos pudessem organizar e disputar as diferentes eleições em Cabo Verde (Lopes, 2002; Évora, 2004; Pinto, 2008, 2009). A 13 de Janeiro de 1991, o partido de Movimento para a Democracia (MpD) vence as eleições legislativas com uma maioria qualificada, o que representou uma efectiva consumação da abertura política em Cabo Verde.

Esta abertura política teve como consequência a abertura económica em que o Estado deixa de ser o centro da economia, e a dimensão privada passa a ter outra visibilidade no contexto económico cabo-verdiano. Verifica-se uma preocupação maior com a vinculação da economia cabo-verdiana à economia mundial, onde o novo Governo aposta na continuidade de uma política externa da diplomacia económica, mas também numa perspectiva de maturidade numa conjuntura internacional totalmente diferente. No programa do Governo de 1991 a 1996 constata-se reajustes e alterações no que se refere às prioridades na política externa de

Cabo Verde, pois verifica-se uma forte liberalização no sector económico e um enquadramento legal do investimento externo público/privado.

Cabo Verde consolida a sua posição no âmbito internacional pelo facto de abraçar a terceira vaga da democratização ocorrida em finais do século XX, que aconteceu um pouco por toda a África e América Latina (Huntington, 1994). Ganha-se confiança nas instituições e nos parceiros internacionais que, cada vez mais, valorizam os regimes democráticos, alegando que estes estariam em condições de proverem unidades mais credíveis e cooperativas, com maior propensão para a promoção da paz. Estas mudanças dão origem, de facto, a um novo ciclo na política externa de Cabo Verde, pois diversificam-se aqui formas de parceria numa inserção dinâmica do arquipélago no âmbito da economia mundial, no reforço de uma diplomacia económica como novo ideário da política externa cabo-verdiana (Costa e Pinto, 2014).

A diplomacia económica assumiu contornos ambiciosos e efectiva-se pela vaga de privatizações, permitindo a inserção de Cabo Verde na economia mundial através da captação de investimentos privados para o arquipélago. Esta onda de privatizações permitiu que Cabo Verde gozasse de vários apoios, nomeadamente a nível técnico e financeiro (Lima, 2001; Estevão, 2011), num processo que se pautava pela melhoria de condições de vida dos cabo-verdianos e do país em termos políticos, com a aproximação ao ocidente e em termos de infra-estruturação (Silveira, 2005).

Cabo Verde continuou a desenvolver uma política externa de ajuda ao desenvolvimento, sobretudo na concessão de donativos e empréstimos, onde se verificou uma forte aposta na cooperação, nomeadamente nas formas de parceria estratégica com países como a China e, desse modo, procedendo a formas de transição das suas relações externas. Esta parceria teve, de alguma forma, como base o interesse da China nas vantagens comparativas e competitivas da localização geoestratégica de Cabo Verde que, de facto, se encontra na encruzilhada do Atlântico entre a África, a Europa e as Américas (Costa & Pinto, 2014).

O esforço passou pela concepção de uma imagem de um país estável, de boa governação, que cultiva a estabilidade política, a paz e a promoção dos valores democráticos, combatendo a corrupção, protegendo e respeitando os direitos humanos. Por estes motivos, Cabo Verde foi, em 2004, contemplado com o programa do Governo norte-americano, *Millenium Challenge Account* (MCA-Cabo Verde), que se caracteriza por ser um programa destinado à execução de projectos que contribuem para o crescimento económico e redução da pobreza.

A imagem de boa governação permitiu a Cabo Verde celebrar em 2007 o acordo de Parceria Especial com a UE, que foi de extrema importância para o seu desenvolvimento. A democracia cabo-verdiana é vista no contexto dos países africanos como uma das mais consolidadas, sendo o arquipélago apontado como um bom exemplo de entre os países africanos. O objectivo da política externa de Cabo Verde é o de aproximar e ancorar em espaços estáveis, que são viáveis e economicamente seguros.

Em 2008, Cabo Verde transitou da categoria de Países em Vias de Desenvolvimento (PVD) para o patamar de Países de Rendimento Médio (PRM), o que colocou novos desafios ao país a nível interno e, particularmente, a nível externo.

Novos desafios da política externa cabo-verdiana num contexto de incertezas

Cabo Verde, como outros pequenos Estados insulares, concebe na política externa um recurso para o desenvolvimento do seu país que actualmente enfrenta grandes desafios, num contexto internacional abalado pela crise financeira que afectou de forma particular a UE, um dos principais parceiros do arquipélago. A situação agrava-se quando o país se encontra perante outros constrangimentos estruturais, como é o caso da redução consubstancial da Ajuda Pública para o Desenvolvimento (APD), e perda de privilégios no que diz respeito aos empréstimos concessionais. Todos estes desafios têm incitado os dirigentes políticos a repensar a política externa, na tentativa de criar novos modelos que apontam para a auto-sustentabilidade do país, embora a diplomacia cabo-verdiana tenha dado sinais da capacidade de interpretação e de respostas aos problemas internacionais que, ao longo do tempo, se consubstanciam na promoção de diversas parcerias estratégicas para o desenvolvimento (Costa & Pinto, 2014).

Esta estratégia passa também por uma aposta em sectores astuciosos que permitem a médio e longo prazo a sustentabilidade da economia cabo-verdiana no que se refere ao redimensionamento da política externa. Os programas do Governo de 2006-2011 e de 2011-2016 definem três eixos fundamentais da política externa cabo-verdiana, a saber: uma diplomacia ao serviço do desenvolvimento na era da globalização; uma política externa de afirmação de Cabo Verde no mundo e, por último, a afirmação das comunidades cabo-verdianas no exterior, na difusão da ideia de uma Nação global.

A ideia de Nação global tem sido uma das referências da política externa, na medida em que se verifica um especial cuidado para com as comunidades cabo-verdianas na diáspora, e que servem como vínculo na integração de Cabo Verde no plano internacional. A preocupação é que as comunidades cabo-verdianas possam efectivamente afirmar-se nos países de acolhimento, no sentido contribuir no desenvolvimento do país e na assunção plena da condição de Nação global. Além disso, estas comunidades continuam a contribuir para garantir a estabilidade macroeconómica do arquipélago, nomeadamente com as suas remessas que, de facto, constituem um dos pilares do Produto Interno Bruto (PIB) (Costa & Pinto, 2014).

Os três eixos fundamentais da política externa chamam implicitamente a atenção para o investimento e aposta em outros sectores estratégicos que possam servir de elo de ligação entre Cabo Verde e o mundo globalizado, tais como: o turismo, a cultura e o *cluster* do mar. Estes sectores contribuem para prestar uma outra dimensão à diplomacia económica no sentido de se potencializar a internacionalização dos segmentos do mercado cabo-verdiano com a meta principal de atrair o Investimento Directo Estrangeiro (IDE) e incrementar as exportações,

particularmente dos serviços do turismo e de recursos marinhos. A estratégia passa por potencializar outros mercados internacionais, como seja o mercado africano e o das Regiões Ultraperiféricas (RUP), além de preservar o tradicional mercado da UE.

Uma maior integração de Cabo Verde no mercado africano tem sido alvo de discussão entre académicos, investigadores e dirigentes políticos, sobretudo numa altura em que África é apontada como um dos continentes que, apesar da crise financeira internacional, tem crescido de forma significativa, a uma média anual de 6%.

No IX Fórum Sobre o Desenvolvimento em África, realizado entre 12 e 16 de Outubro de 2014 na cidade de Marraquexe, que contou com a participação de investigadores, decisores políticos, empresários e membros de Organizações Não-Governamentais cabo-verdianas, constatou-se existir a preocupação em que Cabo Verde participasse mais nos assuntos africanos, incitando-o para uma maior integração regional. Carlos Lopes, Secretário Executivo da Comissão das Organização das Nações Unidas (ONU) para África, considera que Cabo Verde deve reorientar a sua estratégia de desenvolvimento e, desta forma, aproximar-se melhor da sua área geográfica, isto é, do continente africano como uma prioridade para o desenvolvimento do país. Jorge Tolentino, Ministro cabo-verdiano das Relações Exteriores, realça a importância de perspectivar o desenvolvimento africano, num quadro de recurso constante aos mecanismos fundamentais da integração regional, particularmente o da integração de Cabo Verde (A Semana, 2014, outubro 14).

Corsino Tolentino trouxe para o debate a questão de se perspectivar uma maior integração de Cabo Verde na CEDEAO. O diplomata e investigador cabo-verdiano considera que Cabo Verde é parte da geopolítica africana e, neste sentido, o país deverá assumir a sua vocação inter-regional e aproveitar de forma mais eficaz a sua relação com a CEDEAO, o que não significa “abrir mão” de outras parcerias estratégicas para o arquipélago (A VOZ, 2015, julho 3). Todo este debate visa consubstanciar a política externa cabo-verdiana num discurso que aponta para o papel do país no cenário internacional. Os desafios actualmente são outros, pois, mais do que uma estratégia de sobrevivência, o país deve estar consciente de que não pode contar exclusivamente com a solidariedade externa no que se refere ao seu desenvolvimento. A estratégia central passa também pela necessidade de o país se ancorar a outras regiões de desenvolvimento, com o compromisso de fazer face aos desafios conjunturais num mundo cada vez mais globalizado, provando que preenche os requisitos necessários de forma a não perder a sua credibilidade internacional.

Considerações finais e recomendações

O Estado de Cabo Verde é relativamente recente, com apenas quarenta anos. A independência ocorreu num período de uma complexa conjuntura internacional que ocorreu durante as décadas de 60 e 70 do século passado. Este trouxe grandes desafios para o arquipélago, passando a ser referenciado como um dos marcos mais importantes da história das ilhas.

Era necessário ultrapassar as limitações que se prendiam com a falta de recursos naturais, a insularidade e a exiguidade territorial, o fraco crescimento económico e uma conjuntura internacional abalada por fenómenos contundentes. Isto passava estrategicamente pela adopção de uma política externa de notoriedade com o objectivo de procurar o tão almejado desenvolvimento.

O não-alinhamento do arquipélago ao bloco socialista, nem ao ocidente trouxe ganhos significativos, apesar de os dirigentes políticos de então estarem cientes do posicionamento do país no contexto internacional. Desde muito cedo, Cabo Verde apostou numa política externa que cultivava a paz e a coesão social, permitindo que o arquipélago emergisse pouco a pouco graças “a uma política interna séria e coerente e à política externa caracterizada pela firmeza dos seus princípios” (Cardoso, 1986, p. 12).

O advento da Segunda República (1991-2001) marca a viragem na política externa cabo-verdiana, onde se aposta no reforço da diplomacia económica e promoção da economia nacional à escala mundial. O fim da Guerra Fria e a vitória do capitalismo viabilizou em Cabo Verde o processo de liberalização económica, onde o sector privado passa a desempenhar um papel extremamente importante para o desenvolvimento do país e, de forma indirecta, para o processo da política externa, com a tentativa de desencadear o Investimento Directo Estrangeiro (IDE). Cabo Verde apostou sempre na valorização da sua diáspora e das suas remessas que passaram a contribuir significativamente para o PIB cabo-verdiano. A ideia de uma Nação global passou a orientar a política externa do país, sendo este referenciado como um bom exemplo na democracia e na boa governação em África, beneficiando dos vários apoios, e no financiamento e captação de recursos para projectos internacionais.

Porém, diversos são os desafios que se impõem ao arquipélago, sobretudo numa conjuntura de crise financeira internacional. Chama-se a atenção aos decisores políticos para a necessidade de se reforçar a relação com o continente africano, nomeadamente no fortalecimento da integração regional. Apesar das conquistas, Cabo Verde precisa de reforçar mais a sua imagem de Estado estável e pacífico, com o objectivo de atrair cada vez mais o IDE. Neste âmbito, Cabo Verde, como país de rendimento médio, precisa de encontrar novas estratégias no que concerne ao desenvolvimento sustentável que passa necessariamente pelo reforço da sua política externa.

O Desenvolvimento sustentável que tanto se almeja passa igualmente pela diversificação dos parceiros num mundo cada vez mais globalizado, sendo necessário uma aposta estratégica bem delineada em sectores como o turismo, a cultura e os recursos marinhos. Para que possam apresentar uma outra dimensão, a diplomacia económica deverá centrar-se no sentido de potencializar a internacionalização dos segmentos do mercado cabo-verdiano como o mercado africano e o das Regiões Ultraperiféricas (RUP).

Desta forma, é de referir ainda que o campo de estudo de relações internacionais, com realce para a política externa cabo-verdiana, necessita de uma reflexão no que se refere à investigação

e à pesquisa científica. Seria aqui importante encorajar os demais investigadores a explorarem melhor outras perspectivas e potencialidades no que concerne à política externa cabo-verdiana e que, de alguma forma, poderão redimensionar a sua política externa, evidentemente não excluindo os trabalhos desenvolvidos até então, mas, sobretudo, pelo reforço da sua política num contexto de grandes incertezas e de novos caminhos que se abrem para o desenvolvimento de pequenos Estados insulares como é o caso de Cabo Verde.

Porém, alertamos para as dificuldades de se investigar em Cabo Verde, particularmente neste campo de estudo. A presente investigação encontrou, por exemplo, dificuldades quanto ao acesso a documentos científicos. Face a esta escassez, procuramos aliar à literatura científica um conjunto de pesquisas efectuadas por investigadores estrangeiros que se debruçam sobre outras realidades. Além disso, cremos que seria pertinente confrontar uma base teórica com um conjunto de entrevistas a especialistas da área, no sentido de compreender melhor acerca desta problemática. Tal não foi possível devido a alguns constrangimentos estruturais, entre os quais o factor tempo, visto que a marcação e realização de entrevistas constituiu um processo, que se encontra sujeito a vários imprevistos, nomeadamente a indisponibilidade por parte dos entrevistados e a sua respectiva dispersão geográfica entre ilhas. Outro aspecto diz respeito ao facto de algumas das personalidades que pretendíamos entrevistar tendem a ocultar a identidade de forma a não se exporem publicamente.

REFERÊNCIAS

- Aron, R. (1962). *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Levy.
- Barata, O. (1966). *O povoamento de Cabo Verde, Guiné e São Tomé*. In Curso de Extensão Universitária ano lectivo de 1965-1966. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina, 922-958.
- Brito, R. (1966). *Guiné, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe: Alguns aspectos da terra e dos homens*. Em. Curso de Extensão Universitária Ano Lectivo de 1965-1966. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina, 21-33.
- Castro, G. (2001). *O Percurso Geográfico e Missionário de Baltasar Barreira em Cabo Verde, Guiné, Serra Leoa*. Lisboa: Sociedade Histórica da Independência de Portugal.
- Cardoso, M. (2002). A cooperação entre a União Europeia e Cabo Verde nos anos 90 - cooperação bilateral e multilateral com a Ilha de Sto. Antão: A Importância de Planos Integrados. *Cadernos de Estudos Africanos*, 3, 141-152.
- Cardoso, R. (1986). *Cabo Verde: Opção para uma política de paz*. Praia: Instituto Cabo-Verdiano do Livro.

- Carlos Lopes lança o desafio da África enquanto a “nova fronteira do Desenvolvimento”. (2014, outubro 14). *Jornal A Semana*. <http://asemana.sapo.cv/spip.php/pdf/local/spip.php?article103871&ak=1>
- Chelmicki, J. & Varnhagen, F. (1841). *Geografia cabo-verdiana ou descrição geográfica-Histórica da Província das Ilhas de Cabo Verde*. Lisboa: Typographia de Luiz Correa da Cunha.
- Conselhos de Ministros. (1975). *Programa do governo para a I legislatura (1975-1980)*. Praia: Governo de Cabo Verde.
- _____ (1991). *Programa do governo para a IV legislatura (1991-1996)*. Praia: Governo de Cabo Verde.
- _____ (2006). *Programa do governo para a VII legislatura (2006-2011)*. Praia: Governo de Cabo Verde.
- _____ (2011). *Programa do governo para a VIII legislatura (2011-2016)*. Praia: Governo de Cabo Verde.
- Costa, S. & Pinto, J. (2014). A política externa cabo-verdiana num mundo multipolar: Entre a ambivalência pratica e a retórica discursiva? Em. Delgado, J.; Varela, O. & Costa, S. (Org.). *As Relações externas de Cabo Verde: (Re)leituras Contemporâneas*. (pp. 163-228). Praia: ISCJS.
- Estevão, J. (2011). A economia cabo-verdiana desde a independência: Uma transição lenta. Em. Bussotti, L. & Ngoenha, S. (Org.). *O pós-colonialismo na África lusófona: O Cabo Verde contemporâneo / Il postcolonialismo nell’Africa lusofona: il Capo Verde Contemporâneo*. (pp. 69-91). Torino: L’Harmattan.
- Évora, R. (2004). *Cabo Verde: A abertura política e a transição para a democracia*. Praia: Spleen Edições.
- Gomes, B. & Moreira de Sà, T. (2008). *Carlucci vs. Kissinger; Os EUA e a revolução portuguesa*. Lisboa: Dom Quixote.
- Graça, C. (2014). A noção do “pragmatismo” na política externa de Cabo Verde: Interesse nacional e opções identitários. Em. Delgado, J.; Varela, O. & Costa, S. (Org.). *As relações externas de Cabo Verde: (Re)leituras Contemporâneas*. (pp. 267-283). Praia: ISCJS.
- Huntington, S. (1994). *A Terceira Onda: A Democratização no Final do Século XX*. São Paulo: Ática.

- Koudawo, F. (2001). *Cabo Verde e Guiné-Bissau: Da democracia revolucionária à democracia liberal*. Bissau: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa.
- Lessa, A. & Ruffi , J. (1960). *Seroantropologia das Ilhas de Cabo Verde: Mesa-redonda sobre o homem cabo-verdiano*. Lisboa: Junta de Investiga es do Ultramar.
- Lima, O. (2001). Transi o econ mica e desenvolvimento em Cabo Verde. *Revista Cultura. Número Especial*. 59-69.
- Lopes, J. (2002). *Cabo Verde: Os bastidores da independência*. Praia: Spleen Edi es.
- Monteiro, R. (2001). *A África na política de coopera o europeia*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Nóbrega, A. (2003). *A luta pelo poder na Guiné-Bissau*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Pinto, J. (2008). Adimplendum est Hodie. *Africanologia: Revista Lusófona de Estudos Africanos*. 1. 1-14.
- _____ (2009). *Estratégias da ou para a lusofonia? O futuro da língua portuguesa*. Lisboa: Prefácio.
- Tolentino, A. (2015, julho 3). A Constru o de um "Pa  Inviável". *AVOZ: Semanário Independente de Cabo Verde*. 2-3.
- Silva, A. (1995). *História de um Sahel insular*. Praia: Spleen Edi es.
- Silva, A. (2001). O nascimento do Leviatã Crioulo: Esboço de uma sociologia política. *Cadernos de Estudos Africanos*. 1. 53-68.
- Silveira, O. (2005). *A democracia em Cabo Verde*. Lisboa: Edi es Colibri.
- Varela, O. (2007). A Encruzilhada da defesa e segurança no Atlântico Médio: Cabo Verde entre a "espada" da NATO e a "parede" Africana? *Revista Direito e Cidadania*. 7(25/26). 219-248.