

A Política Externa Cabo-Verdiana na Encruzilhada Atlântica: entre a África, a Europa e as Américas

Suzano Costa

Resumo

A nação cabo-verdiana, sobejamente apelidada de nação global, arquipelágica e diaspORIZADA, tem historicamente desenvolvido uma intensa actividade diplomática tendo em vista a sua inserção dinâmica num sistema internacional imbuído pela gestão da interdependência complexa e a prossecução de um desenvolvimento sustentado e coerente, mau grado a erosão progressiva do valor estratégico dos Estados insulares. A coerência dos princípios e o pragmatismo da acção que caracteriza indelevelmente a política externa cabo-verdiana tem contribuído, indubitavelmente, para a sua inserção estratégica em múltiplos, e quiçá contrastantes, espaços de cooperação e integração regionais, e para a mobilização de soluções institucionais politicamente inteligíveis, susceptíveis de contornar as vulnerabilidades exclusivas dos contextos insulares e de conduzir o país a estádios de desenvolvimento exemplares comparativamente às suas congéneres africanas. O presente artigo visa revisitar, numa perspectiva longitudinal, os eixos estratégicos da política externa cabo-verdiana e perscrutar eventuais rupturas, mudanças e (des) continuidades verificadas na acção diplomática do arquipélago no contexto de uma geopolítica multipolar e interdependente, e na encruzilhada atlântica entre a África, a Europa e as Américas.

1. Introdução

“O tamanho de um estado nada tem a ver com a grandeza das suas opções”¹

A nação cabo-verdiana, sobejamente apelidada de nação global, arquipelágica e diaspóricizada, tem historicamente desenvolvido uma intensa actividade diplomática tendo em vista a sua inserção dinâmica num sistema internacional imbuído pela gestão da interdependência complexa² e a prossecução de um desenvolvimento coerente e sustentado, face à “erosão progressiva do valor estratégico dos Estados insulares”³. Contudo, não obstante as vicissitudes e as circunstâncias adversas sócio-historicamente imputadas aos espaços insulares, a acção externa e diplomática da nação cabo-verdiana tem privilegiado a prossecução de soluções institucionais politicamente inteligíveis, susceptíveis de contornar as vulnerabilidades exclusivas dos contextos insulares e de conduzir o país a estádios de desenvolvimento exemplares comparativamente às suas congéneres africanas.

O presente artigo visa, com recurso ao universo teórico e ao referencial metodológico da ciência política e das relações internacionais, analisar a evolução histórica da política externa cabo-verdiana, as rupturas, mudanças e (des) continuidades verificadas na acção externa e diplomática do arquipélago na sua relação com a organização política do mundo⁴, e no contexto de uma geopolítica multipolar e interdependente. Além de revisitar os eixos estratégicos e os princípios basilares que nortearam a política externa e acção diplomática cabo-verdiana⁵, desde os primórdios da independência nacional até o período democrático, pretende-se, com o artigo, desconstruir perspectivamente⁶ o discurso legitimador, a retórica discursiva e todo o argumentário político mobilizado pela classe dirigente⁷ para definir a estruturação de um determinado perfil de política externa, agora, na encruzilhada atlântica entre a África, a Europa e as Américas.

A inserção estratégica do arquipélago em múltiplos, e quiçá contrastantes⁸,

1 COSTA, Suzano – *Cabo Verde e a União Europeia: Diálogos Culturais, Estratégias e Retóricas de Integração*, Lisboa: FCSH-UNL, 2009b, p. vii.

2 KEOHANE, Robert O. & NYE, Joseph – *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Third Edition, Boston: Little-Brown, 2001.

3 ESTÊVÃO, João – “O Desenvolvimento de Cabo Verde e os Modelos de Integração Económica Internacional”, in *Cabo Verde – Um Caso Insular nas Relações Norte-Sul*, Revista Estratégia, n.º 20, IEEL, Cascais: Principia, 2004; ESTÊVÃO, João – “A Economia Cabo-verdiana 30 Anos Após a Independência: uma Transição Difícil”, in Jorge Carlos Fonseca (Org.) – *Cabo Verde. Três Décadas Depois*, Ano VIII, Número Especial, *Revista Direito e Cidadania*, Praia: D&C, 2007, pp. 125-157.

4 WALLERSTEIN, Immanuel – *The Modern World System*, 3 Vols., New York/London: Academic Press, 1974.

5 COSTA, Suzano – “A Política Externa Cabo-verdiana e a União Europeia: Da Coerência dos Princípios ao Pragmatismo da Acção”, in BUSSOTTI, Luca & NGOENHA, Severino (Coord.) – *Capo Verde Dall’Indipendenza a Oggi: Studi Post-Colonial*, Udine: Aviani & Aviani Editori, 2011, p. 105.

6 A desconstrução perspectivista dos fenómenos políticos por nós aqui adoptada ancora-se numa tradição epistemológica tributária dos contributos teóricos do José Ortega y Gasset, aplicada à ciência política.

7 FURTADO, Cláudio Alves – *Génese e (Re) Produção da Classe Dirigente em Cabo Verde*, Praia: ICLD, 1997.

8 FERNANDES, Gabriel Fernandes – “O Lugar como um Não-Lugar – Expatriação, Hibridização e Aventuras Cosmopolitas Crioulas”, in *Cabo Verde – Um Caso Insular nas Relações Norte-Sul*, Revista Estratégia, n.º 20, IEEL, Cascais: Principia, 2004, p. 57.

espaços de cooperação e integração regionais é tributária da atracção ideológica, cultural e identitária⁹ que os grandes espaços geopolíticos internacionais são (simultaneamente) sujeitos e objectos, e subsidiária das correspondências políticas que as (duplas) filiações identitárias (europeidade vs africanidade) assumem, porquanto as múltiplas pertenças identitárias consubstanciam, na formulação teórica do Manuel Castells, identidades de projecto¹⁰ que se convertem, por conseguinte, em ancoragens políticas e institucionais diversificadas (UE, UA, CEDEAO, CPLP, ONU).

Enquadrado, ainda, numa proposta epistemológica que intenta aferir a ambivalência prática e discursiva¹¹ decorrente das múltiplas pertenças políticas e identitárias¹², e dos demais posicionamentos políticos, institucionais e ideológicos veiculados pelo discurso de chancelaria, pretende-se perscrutar em que medida a política externa e a diplomacia (política, económica, pública e securitária) servem os propósitos desenvolvimentistas da nação, ancorada na noção de diversificação das suas relações externas, no reforço da credibilidade externa e na multiplicação das ancoragens políticas. Contudo, apesar da sua pequenez, insularidade, ausência de recursos naturais e do peso das coordenadas da identidade geográfica na estruturação da sua política externa, o arquipélago de Cabo Verde tem, paradoxalmente, empreendido um grande investimento político e identitário nos grandes espaços geopolíticos internacionais e nas instituições políticas multilaterais, sejam elas de vocação regional, continental ou universal, como espaços privilegiados de reivindicação dos seus interesses estratégicos, porque inscrito numa estratégia global de desenvolvimento nacional.

No entanto, e pese embora algumas descontinuidades próprias do tempo histórico e das flutuações na constelação internacional, se aferirmos, numa perspectiva sistémica e longitudinal, os eixos estratégicos da política externa cabo-verdiana, as linhas de força da sua diplomacia e as orientações da cultura estratégica nacional, verificamos que estamos perante (i) uma política externa extremamente homogénea, (ii) coerente nos princípios, (iii) pragmática na acção, e (iv) sem variações conceptuais de monta, – porque (v) marcadamente desenvolvimentista –, mau grado forjada na encruzilhada entre a África, a Europa e as Américas.

Esse posicionamento externo pragmático, na encruzilha atlântica entre continentes, tem conferido ao arquipélago ganhos internacionais assinaláveis como sejam a transição suave, pacífica e bem sucedida, pelo Sistema das Nações Unidas, do grupo de Países Menos Avançados (PMA) para o conjunto dos Países de Desenvolvimento Médio (PDM); a selecção do país, pela segunda vez consecutiva, como beneficiário dos fundos do Millenium Challenge

9 PFALTZGRAFF Jr., Robert & DOUGHERTY, James E. – *Relações Internacionais: As Teorias em Confronto – um Estudo Detalhado*, Lisboa: Gradiva, 2004, p. 655-656.

10 CASTELLS, Manuel – *O Poder da Identidade. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, Vol. II, 2ª Edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

11 COSTA, Suzano – “As Relações Externas de Cabo Verde: entre a Ambivalência Prática e Discursiva”, Conferência proferida no Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais (ISCSJ), 25 de Abril de 2011.

12 BARROS, Victor – “Cabo Verde e a Imaginação dos Espaços de Pertença: Atlântico, África, Europa”, in Maria Manuela Tavares Ribeiro (Coord.) – *(Re) pensar a Europa*, Coimbra: Almedina, 2009.

Account (MCA)¹³, instituído pela administração norte-americana com o intuito de premiar os excelentes resultados obtidos na boa governação; a assinatura e aprovação, pelo Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas da UE, do acordo de parceria especial entre a União Europeia e a República de Cabo Verde; e, por último, a adesão do arquipélago à Organização Mundial do Comércio (OMC)¹⁴.

2. Parafusos Lógicos: Política Externa, Diplomacia e Multilateralismo

A política externa¹⁵ é, hodiernamente, definida como o conjunto de políticas, decisões e orientações estratégicas adoptadas pelos Estados com o propósito de nortear o seu relacionamento externo – político, económico, cultural e militar – com outras potências internacionais, cuja prossecução produz implicações directas no ambiente externo envolvente. São ainda considerados inputs da política externa os demais factores que influenciam o seu processo de *decision-making*, sendo os *outputs* da acção externa, uma característica do comportamento do Estado (e dos actores não estatais) no sistema internacional.

Uma definição clássica do fenómeno em apreço é coligida por Walter Carlsnaes, para quem, a *política externa* envolve “those actions which, expressed in the form of explicitly stated goals, commitments or directives, and pursued by governmental representatives acting on behalf of their sovereign communities, are directed towards objectives, conditions and actors – both governmental and non-governmental – which they want to affect

13 O *Millenium Challenge Account* é um programa instituído pelo governo norte-americano que se destina a combater a pobreza a nível mundial, promover o desenvolvimento económico sustentado e premiar os esforços no sentido de promover a boa governação, a democracia, o respeito pelos direitos humanos, a consolidação do Estado de Direito, a transparência na gestão dos recursos e a introdução de medidas de combate à corrupção. Os critérios de elegibilidade ao programa de financiamento do *Millenium Challenge Corporation* (MCC) são extremamente rígidos pois os Estados beneficiários terão de cumprir rigorosamente com os preceitos prescritos como sejam o reforço da “good governance, economic freedom and investments in people”. Para informações mais detalhadas sobre o Millenium Challenge Corporation e o Millenium Challenge Account/Cabo Verde consulte: <<http://www.mcc.gov>> e <<http://www.mca.cv>>.

14 Cabo Verde tornou-se a partir de 23 de Julho de 2008, após ratificação do protocolo de adesão pela Assembleia Nacional (Resolução n.º 73/VII/2008, de 19 de Junho, publicada no B.O. n.º 22/08, I Série), o 153.º Membro da Organização Mundial do Comércio (OMC), depois de um longo processo negocial que demorou cerca de nove anos. Note-se, ainda, que o pedido de adesão formal à OMC foi requerido em 1999 e o protocolo de adesão aprovado a 18 de Dezembro de 2007 na reunião do Conselho Geral da organização realizada em Genebra, Suíça.

15 A clarificação dos conceitos em ciência política, esses *parafusos lógicos* de Max Weber, constitui tarefa particularmente árdua mas emancipadora. O labor politológico requer o recurso a um universo multifacetado de conceptualizações teóricas e a consequente operacionalização do quadro teórico de referência que presidirá a investigação e a leitura dos fenómenos políticos, i.e., como é que se forja as estruturas de oportunidades de uma política externa na encruzilhada entre continentes, e no contexto de geopolítica multipolar interdependente. Ver SARMENTO, Cristina Montalvão – “Novas Arquitecturas Políticas: Redes, Interdependência e Violência”, in Adriano Moreira (Coord.) – A Globalização da Sociedade Civil, Lisboa: Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 2004, p. 303; SARMENTO, Cristina Montalvão – “Arquitecturas em Rede”, in AA.VV. – *África-Europa: Cooperação Académica*, Lisboa: Fundação Friedrich Ebert, 2008, p. 117.

and which lie beyond their territorial legitimacy”¹⁶.

Christopher Hill, por sua vez, define política externa como a soma de relações externas oficiais conduzidas por um actor independente, geralmente um Estado, num sistema internacional¹⁷ cada vez mais interdependente e globalizado. A política externa constitui, assim, a tentativa de um Estado influenciar ou controlar os acontecimentos fora das suas fronteiras nacionais.

A definição plasmada por Christopher Hill se revela completa e mais abrangente pelas razões que passaremos de seguida a anunciar: (i) a noção ‘actor independente’ permite a inclusão de fenómenos globais como a União Europeia; (ii) as relações externas são ‘oficiais’ com o intuito de possibilitar a inclusão dos outputs de todos os segmentos do sistema governamental ou de determinada instituição, ao mesmo tempo que mantém uma relativa parcimónia no que tange ao elevado volume de transacções internacionais que vão tendo lugar na política mundial; (iii) a política externa é a ‘soma’ das relações oficiais porque, caso contrário, todas as acções particulares, isoladas e desconjuntadas poderiam ser consideradas uma política externa separada – visto que os actores geralmente procuram almejar um determinado grau de coerência na sua relação com o mundo exterior; e por último, (iv) a política é considerada ‘externa’ porque o mundo está dividido em comunidades distintas e não como entidades homogéneas¹⁸.

Segundo Steve Smith, Amelia Hadfield e Tim Dunne, pese embora alguns teóricos das relações internacionais tenham considerado que o processo de globalização e interdependência da década de 1990 minaram a presença do Estado como actor principal¹⁹, dada a emergência de novos actores transnacionais, este processo, ao invêr disso, reafirmou a centralidade dos Estados na esfera internacional. Esta ocorrência explica-se pelo facto dos indivíduos continuarem a recorrer ao Estado para atenuar os efeitos da globalização, reivindicando políticas transversais que vão desde a promoção do investimento interno ao combate às alterações climáticas.

A análise empírica da política externa das potências internacionais, sejam elas grandes e poderosas, pequenas e frágeis, permitir-nos-á compreender o decurso, a evolução, as rupturas e continuidades na história política mundial, bem como a adopção de opções politicamente inteligíveis como garante da paz e prosperidade das nações.

Os partidários da *foreign policy analysis* enquanto grelha de análise dos fenómenos políticos, advogam que o móbil do estudo da política externa reside em compreender não apenas *porquê* os líderes perfilham determinadas decisões, mas também *como* e em que medida constrangimentos domésticos

16 CARLSNAES, Walter Carlsnaes – “Foreign Policy”, in W. Carlsnaes, T. Risse & B. A. Simmons (Eds.), *Handbook of International Relations*, London: Sage Publications, 2002, p. 335.

17 HILL, Christopher – *The Changing Politics of Foreign Policy*, London: Palgrave Macmillan, 2003, p. 3

18 Idem, *ibidem*.

19 SMITH, Steve, HADFIELD, Amelia & DUNNE, Tim – *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, New York: Oxford University Press, 2008, p. 2.

e oportunidades internacionais afectam as suas escolhas. Autores na esteira de Richard Snyder, H. W. Bruck e Burton Sapin argumentam que uma explicação sistemática das opções da política externa dos Estados encontra-se na interacção complexa de múltiplos factores²⁰ e no estudo comparativo das relações externas.

Outro contributo clássico para o estudo da política externa foi inventariado por James Rosenau cuja *pré-teoria*²¹ forneceu instrumentos metodológicos susceptíveis de analisar o concomitante (i) comportamento da política externa no passado e antecipar futuros desenvolvimentos no posicionamento externo dos Estados; (ii) enquadrar a política externa e a política interna sob o mesmo paradigma analítico, destacando (iii) a potencialidade dos estudos de caso como referência para a comparação, interpretação e análise do fenómeno da política externa.

A análise da política externa tem sido tradicionalmente dominada por um enfoque que privilegia a manutenção e reforço das relações de poder e segurança. De acordo com Marijke Breuning²² a orientação das políticas externas estava até então circunscrita à leitura securitária dos fenómenos políticos como seja o evitar de situações beligerantes, a opção por tomar ou não parte de uma guerra e, fundamentalmente, a necessidade de assegurar a integridade das fronteiras dos países. Com o fim da Guerra Fria e a intensificação do processo de globalização acentuou-se a interconectividade das economias do mundo e, com efeito, os instrumentos da diplomacia económica assumiram um protagonismo sem precedentes na estruturação da política externa dos Estados contemporâneos.

Não obstante a centralidade das questões económicas, a agenda da política externa não se resume aos aspectos económicos e securitários do mundo político. A complexidade crescente da vida internacional e as redes de interdependência, sempre em constante mutação, possibilitaram a concomitante permeabilização e apropriação de novas demandas na estrutura das políticas externas: direitos humanos, questões ambientais, crescimento populacional e migrações, alimentação e políticas energéticas, bem como ajuda externa, desenvolvimento e intensificação de relações entre nações ricas e pobres passaram a integrar o elenco e a hierarquia das prioridades da acção externa.

Acresce à diversidade de problemáticas abarcadas pela acção externa o

20 Veja-se o trabalho clássico que introduziu a abordagem teórica do processo de decision-making no estudo política externa, SNYDER, Richard, BRUCK, H. W. & SAPIN, Burton – *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*, Glencoe, IL: Free Press, 1962.

21 ROSENAU, James – “Pre-theories and Theories of Foreign Policy”, in FARREL, R. B. (Ed.) – *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston: Northwestern University Press, 1966, pp. 27-92.

22 BREUNING, Marijke – *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 5. É frequentemente apontado como exemplo paradigmático de diplomacia pública e de exercício do soft power internacional os esforços desenvolvidos pela Agência de Informação dos Estados Unidos (USIA, 1953-1999), agência especializada encarregue de conduzir a diplomacia pública de suporte à política externa norte-americana, cuja orientação estratégica era compreender, informar e influenciar o público externo na promoção dos interesses nacionais, e alargar, no exterior, o diálogo entre os americanos, as instituições políticas e seus representantes. Mais do que uma instância de exercício do soft power, constituía, para os mais críticos, um instrumento privilegiado de propaganda da administração norte-americana.

acentuar de uma multiplicidade de actores envolvidos na sua formulação e implementação. Pese embora a *foreign policy analysis* atribua particular relevância e saliência aos Estados e aos líderes na elaboração da política externa, actualmente verifica-se a emergência e o reconhecimento do papel diferenciado de um universo multifacetado de actores, não tradicionalmente associados à diplomacia internacional, na *foreign policy decision-making*, tais como os ministros das finanças, do comércio, da justiça e outros intervenientes da apelidada *diplomacia pública*.

Denota-se, portanto, uma perda sistemática do monopólio da condução das relações externas pelo foreign office afastando, por conseguinte, a exclusiva concentração da *foreign policy analysis* sobre as relações entre os serviços diplomáticos nacionais devido aos mecanismos de negociação desencadeados por uma multiplicidade de actores na esfera internacional, somente atenuados, em termos nacionais, pela diplomacia paralela dos demais ministérios tradicionalmente identificados com a política interna.

A *diplomacia* é por definição o instrumento político de condução das relações externas e uma ferramenta que a elite diplomática e os líderes governamentais²³, ao mais alto nível de representação, fazem recurso para planear e executar a política externa. Para Paul Viotti e Mark Kauppi²⁴ a diplomacia constitui processo e arte de comunicação entre Estados e seus representantes na condução das relações externas e negociações, e inclui induções positivas ou tácticas persuasivas, compromisso, ameaças e todas as formas e ferramentas necessárias para a prossecução dos objectivos da política externa.

O teórico britânico Hedley Bull advoga que à noção de diplomacia subjaz três sentidos²⁵ distintos: (i) a prossecução de relações entre Estados e outras entidades do mundo político por intermédio de agentes oficiais e pela via pacífica; (ii) tais relações externas deverão ser conduzidas por diplomatas profissionais, embaixadores e enviados, que ajustam um método específico que assegura a gestão das relações internacionais através da negociação; e, finalmente, (iii) a condução das relações entre os Estados de forma diplomática, i.e., táctica, hábil, arguta e subtil.

Para explicitar o argumento acima exposto, o autor recorre à definição clássica do Sir Ernest Satow, para quem, a diplomacia é a aplicação da inteligência e argúcia à prossecução das relações políticas entre governos de Estados independentes por meios pacíficos²⁶, sendo inclusivamente extensiva às suas

23 As relações diplomáticas são regidas no plano do direito internacional pela *Convenção de Viena sobre as Relações Diplomáticas* de 1961 (18 de Abril) realizada em Neue Hofburg (Viena, Áustria), adoptada pela Conferência das Nações Unidas sobre Relações e Imunidades Diplomáticas, tendo entrado em vigor a 24 de Abril de 1964 nos termos do seu artigo 51º. A referida Convenção (CVRD) salvaguarda os direitos e deveres dos Estados na prossecução das suas relações diplomáticas bem como os privilégios e imunidades dos membros que integram as missões diplomáticas.

24 VIOTTI, Paul R. & KAUPPI, Mark V. – *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*, 3ª ed., Boston: Allyn & Bacon, 1999, p. 476.

25 BULL, Hedley – *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1977, p. 162.

26 SATOW, Sir Ernest – *A Guide to Diplomatic Practice*, 4ª ed., London: Longmans, Green & Co., 1957, p. 1.

relações com os Estados vassalos²⁷.

De acordo com Hedley Bull a noção de diplomacia como arte e estratégia de condução das relações externas não deverá ser apenas aplicada aos Estados mas também a outras entidades políticas e sujeitos que tomam parte do sistema internacional. Esta não passa de uma ferramenta consagrada para delinear, executar e projectar a acção externa dos demais sujeitos de direito internacional.

A emergência de novos actores na diplomacia internacional demonstra que esta não constitui prerrogativa exclusiva dos Estados e ilustra de forma categórica que os líderes não estão isolados nem constituem os únicos protagonistas no concerto das nações. A sua acção política enquadra-se numa burocracia institucional influenciada por constituências domésticas, sendo, igualmente, tributária e dependente da capacidade de projectar o seu poder na arena internacional.

Marijke Breuning define a *diplomacia pública* como o esforço diplomático perpetrado pelos governos, visando os cidadãos, a imprensa e outras constituências num determinado país²⁸. A diplomacia pública parte do princípio que o diálogo, mais do que o discurso panfletário, é fundamental para a prossecução dos objectivos da política externa pois os Estados podem actuar, deliberada ou inadvertidamente, através de representantes oficiais, confidenciais ou das instituições políticas para atingir os seus interesses estratégicos.

O propósito basilar do recurso à diplomacia pública pelos Estados (e instituições políticas multilaterais como a ONU, a UE etc.) reside na necessidade de influenciarem a visão do mundo e a percepção de cidadãos de Estados terceiros sobre a sua sociedade e seu governo por via da ideologia, da cultura e do prestígio, instrumentos incontornáveis do *soft power* internacional.

A percepção dos cidadãos sobre a sociedade e o prestígio do governo efectua-se com recurso a vectores multifacetados: filmes, televisão, música, desporto, videojogos, entre outras actividades sociais e culturais, são vistos pelos defensores da diplomacia pública como autênticas “avenidas” para que os cidadãos de diversas paragens se integrem na compreensão da cultura internacional, entendida como estratégia privilegiada da moderna diplomacia pública.

A literatura especializada sobre a análise da política externa tem, igualmente, conferido particular atenção ao estudo da convencionalizada *diplomacia cidadã*²⁹, i.e, os esforços e efeitos das acções desenvolvidas no exterior por

27 Estados Vassalos são entidades políticas dependentes de um governo externo ao existente no próprio território, não possuindo autonomia económica, moeda própria ou liberdade para assumir compromissos financeiros de grande dimensão, estando, ainda, subordinados à prestação de tributos e à intervenção do Estado Suserano em assuntos relacionados com a legislação, a justiça e a organização das forças armadas.

28 Idem, *ibidem*, p. 6.

29 Igualmente referenciado como exemplo da diplomacia cidadã são as negociações desencadeadas em 1984 pelo Reverendo Jesse Jackson com o governo Sírio para libertar o piloto da marina norte-americana que foi capturado após seu avião ser abatido em território sírio controlado no Líbano. Veja-se, para o efeito, STANFORD, Karin L. – *Beyond the Boundaries: Reverend Jesse Jackson in International Affairs*, New York: State University of New York Press, 1997. Outro caso mais recente de diplomacia cidadã foram as

uma multiplicidade de actores que não são representantes oficiais do Estado e do governo que os suporta. Este facto evidencia que a política externa poderá ser fomentada por uma variedade de agentes internacionais que vão desde movimentos sociais transnacionais que exercem pressão e *advocacy* a actores regionais como a UE, a CPLP, a União Africana, a CEDEAO, etc.

O contributo inovador da política externa revela-se incontornável para a apreensão do comportamento dos actores internacionais, percebido como acções adoptadas com o intuito de influenciar o comportamento de um actor externo ou assegurar os interesses estratégicos do próprio Estado. Contudo, muitos teóricos críticos têm evitado o estudo da política externa por implicar, em parte, um compromisso normativo com os valores e interesses específicos de Estados ou actores soberanos, embora a assumpção do Estado como unidade de análise não significa o mesmo que “cometer o erro da reificação”³⁰ ou do estatocentrismo.

Por seu turno, o multilateralismo, enquanto princípio orientador da vida internacional, apresenta-se como uma fórmula institucional de coordenação das relações entre os Estados sob a égide de princípios gerais de conduta como sejam a *indivisibilidade* (inventariação de mecanismos de segurança colectiva, uma vez que a agressão a um corresponde a um ataque a todos), *não discriminação* (todas as partes são tratadas equitativamente no que tange, por exemplo, aos acordos comerciais, a produção de bens e serviços), e *reciprocidade difusa* (os Estados em vez de atenderem a resultados imediatos depositam maior confiança nas garantias do equilíbrio a longo prazo)³¹. Já autores na esteira de John Ruggie advogam o multilateralismo não como uma teoria das relações internacionais mas como um conceito cuja explicação e aplicação empírica a casos concretos poderá conduzir a uma construção teórica³², porquanto constitui um veículo de acomodação das divergências e de potenciação dos interesses comuns, inclusive dos pequenos Estados insulares e dotados de poucos recursos.

3. Cabo Verde e a Política Externa dos Pequenos Estados Insulares

“(…) é na pequena potência que pode perceber-se, com muito maior clareza, a relação entre política interna e externa. Nela se constata melhor a deteriorização da ideologia face à pequena margem de manobra que a pequena dimensão permite. Os canais de pressão ideológica, praticados pelas grandes potências, depressa colidem com os recursos que, para defesa da sua política externa, as pequenas potências sabem tirar das condições estratégicas de que dispõem. A política externa de um pequeno país só pode ser, na verdade, a administração inteligente das suas virtualidades estratégicas”³³.

diligências encetadas pelo ex-Presidente norte-americano, Bill Clinton, junto do governo coreano com o intuito de libertar duas jornalistas americanas presas.

30 SMITH, Steve, HADFIELD, Amelia & DUNNE, Tim – *Op. Cit.*, 2008, p. 5.

31 VIOTTI, Paul R. & KAUPPI, Mark V. – *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*, 3ª ed., Boston: Allyn & Bacon, 1999, p. 218.

32 RUGGIE, John Gerard – “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, in RUGGIE, John (Ed.) – *Multilateralism Matters: The Theory and Practice of an Evolutionary Form*, New York: Columbia University Press, 1993.

33 BORGES DE MACEDO, Jorge – *História Diplomática Portuguesa – Constantes e Linhas de Força*.

A prossecução da política externa dos pequenos Estados, como é o caso paradigmático do arquipélago de Cabo Verde, é perspectivada com o propósito de salvaguardar os benefícios tangíveis (ajuda ao desenvolvimento, assistência militar) mais do que a obtenção da influência política global (promoção do comércio livre ou democracia).

A apreensão do comportamento dos Estados no sistema internacional só é possível, segundo James Rosenau, se atendermos aos múltiplos factores que norteiam a sua interacção com outros actores externos, entre os quais o tamanho³⁴ e a sua capacidade de projecção internacional. Serão os pequenos Estados mais agressivos nas suas relações externas, atendendo as suas limitações físicas? A sua política externa evita a confrontação política e ideológica devido ao desequilíbrio das relações de poder e dos recursos à sua disposição na relação com outros Estados? Os seus processos de tomada decisão são, com efeito, condicionados pelo tamanho relativo de seus potenciais adversários e pelos interesses de projecção ideológica que lhe estão conexos?

Embora o tamanho de um Estado nada tenha a ver com a grandeza das suas opções, as interrogações coligidas por Rosenau são de extrema relevância para a compreensão da estrutura da acção externa dos Estados contemporâneos, particularmente as grandes tendências da política externa cabo-verdiana.

Neste particular destaca-se o contributo seminal de Walter Carlsnaes³⁵ que desenvolve uma grelha de análise da política externa dos pequenos Estados ancorada nos grandes debates teóricos que tiveram lugar no quadro da *foreign policy analysis*, porquanto os pequenos Estados estão sujeitos a condicionalidades externas semelhantes às das grandes potências internacionais em domínios como a segurança, a defesa ou a própria estruturação da política externa.

O estudo da política externa dos *small states* como unidade de análise científica atingiu o seu apogeu em meados dos anos 1970 num contexto em que “o conceito de pequenos Estados não era considerado uma ferramenta analítica relevante para a compreensão do mundo político”³⁶. Contudo, autores na esteira de Iver Neumann e Sieglinde Gstöhl argumentam que, não obstante o estudo dos pequenos Estados ocuparem uma posição de nicho relativamente recente na estrutura das relações internacionais, assume um potencial considerável para o futuro da investigação quer dos pequenos Estados per si como

Estudo de Geopolítica, Vol. I, 2ª Edição Revista e Ilustrada, Lisboa: Tribuna da História & Instituto de Defesa Nacional, 2006, p. 28.

34 ROSENAU, James N. – “Foreword”, in SMITH, Steve, HADFIELD, Amelia & DUNNE, Tim – *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, New York: Oxford University Press, 2008, p. viii.

35 O autor propõe um quadro analítico integrado e inclusivo segundo o qual a política externa dos pequenos Estados pode ser estudada com recurso às mesmas ferramentas teóricas e empíricas que a acção externa de outras categorias de Estados. Ver CARLSNAES, Walter – “How Should we Study the Foreign Policies of Small European States?”, in Políticas de Segurança e Defesa nos Pequenos e Médios Estados Europeus, *Revista Nação e Defesa*, n.º 118, Outono/Inverno, 3ª Série, Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2007, pp. 7-20.

36 Peter Baehr citado por NEUMANN, Iver & GSTHOL, Sieglinde – “Introduction: Lilliputians in Gulliver’s World?”, in NEUMANN, I. & GSTHOL, S. (Eds.) – *Small States in International Relations*, Seattle: University of Washington Press, 2006, p. 12.

pela introdução de aspectos epistemológicos relevantes para a desconstrução do quadro teórico de referência das relações internacionais.

Segundo Walter Carlsnaes o marco histórico de referência para análise moderna das relações externas dos pequenos Estados foi estabelecido por Annette Baker Fox³⁷, cuja abordagem demonstrou como governos de pequenos Estados como a Suécia, Espanha, Turquia, Suíça, Irlanda e Portugal evitaram o seu envolvimento na II Guerra Mundial enquanto outros Estados, igualmente pequenos e frágeis, não foram bem sucedidos na prossecução desse desiderato. Isso só foi possível, segundo Annette Baker Fox, graças a uma diplomacia hábil e uma posição geoestratégica favorável susceptível de convencer as grandes potências que a neutralidade permanente dos pequenos Estados poderia lhes ser vantajosa.

As contribuições de Neumann e Gstöhl destacam a existência dum esforço continuado de atestar em que medida os pequenos Estados sobrevivem ao domínio das grandes potências (i) atenuando os efeitos dos constrangimentos estruturais e (ii) reduzindo as consequências da exiguidade e da escassez de recursos. Saliendam, ainda, que as melhorias nos fluxos de comunicação e transporte – a liberalização da circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, e abastecimento público – quebraram as fronteiras em benefício dos pequenos Estados, cuja conceptualização foi assaz aperfeiçoada e desafiada pelos processos de globalização e de integração regional protagonizados pelos Estados da Europa Central e de Leste após a queda do Muro de Berlim³⁸.

O quadro analítico de referência dos pequenos Estados beneficiou, com efeito, dos novos desenvolvimentos teóricos no âmbito da teoria das relações internacionais, particularmente os plasmados pelo *construtivismo social* com o seu enfoque nas normas internacionais, nos processos identitários e nas ideias; pelo *neo-realismo* através da noção que o exercício do poder e a acção dos Estados na esfera internacional é orientada numa perspectiva sistémica (equilíbrio de poder); pelos *neoliberais* na relevância atribuída às instituições e aos indivíduos na construção das comunidades políticas; e, fundamentalmente, pelo ecletismo da *teoria crítica* cuja centralidade nos factores ideacionais – ideologia e discurso – permitir-nos-á perceber como as decisões políticas são consubstanciadas no conhecimento, sendo resultado de um processo de construção social.

A análise da política externa de um pequeno Estado insular e arquipelágico, como Cabo Verde, se insere no quadro deste postulado teórico porquanto a sua sobrevivência num sistema internacional interdependente e em constante mutação, depende inclusivamente da prossecução de uma diplomacia pragmática, arguta e ancorada em princípios globalmente partilhados.

Como veremos adiante, a consciência das suas limitações internas nortearam um posicionamento externo pragmático e ancorado nos princípios do

37 FOX, Annette Baker – *The Power of Small States: Diplomacy in World War II*, Chicago: University of Chicago Press, 1959.

38 NEUMANN, Iver & GSTHOL, Sieglinde – *Op. Cit.*, 2006, p. 13.

desenvolvimento. Por um lado, a sua pequenez, a descontinuidade territorial, a inexistência de recursos naturais e a insularidade moldaram os princípios da acção externa e a prossecução de uma diplomacia política focada na canalização dos recursos da ajuda externa ao desenvolvimento. Por outro lado, as coordenadas da identidade geográfica, em vez de conduzirem a um posicionamento externo agressivo ou de subserviência aos propósitos de projecção política e ideológica de outros actores externos, apelaram a um pragmatismo diplomático sem precedentes e à reivindicação da sua utilidade política no concerto das nações.

Os constrangimentos estruturais da constelação internacional, as consequências da exiguidade territorial e a inexistência de recursos naturais têm sido atenuados pela (i) prossecução de uma diplomacia hábil, pragmática e ancorada em princípios, (ii) pela sua posição geográfica privilegiada na encruzilhada atlântica que permite forjar várias ancoragens políticas e pertenças identitárias e, finalmente, (iii) pelo ancoramento em regiões economicamente mais dinâmicas como a UE.

Verifica-se, contudo, uma tendência de afastamento de potenciais cenários de confrontação ideológica no contexto dos múltiplos espaços de integração regional e de cooperação internacional em que se encontra inserido. O pragmatismo da acção e a não confrontação ideológica com os principais centros de poder conduziu, com efeito, à integração em múltiplos e quiçá contrastantes espaços de integração política, pese embora atenuada pela retórica discursiva e proclamatória da não antinomia³⁹ entre os mesmos (CEDEAO, CPLP, UA, UE etc.).

O postulado exposto está profundamente correlacionado com o facto dos pequenos Estados como o arquipélago de Cabo Verde imprimem maior investimento político, do que as grandes potências internacionais, em acções políticas conjuntas, nos fóruns multilaterais internacionais e conferirem prioridade às questões económicas. Estados pequenos, insulares e arquipelágicos como Cabo Verde têm privilegiado as normas e as instituições multilaterais como instâncias de intervenção porquanto estas contribuem para estabilizar a política internacional e desempenham, segundo Paul Viotti e Mark Kauppi, um papel determinante na gestão de uma multiplicidade de mudanças regionais e globais que se operam no hodierno sistema internacional.

Em suma, as ideias, o referencial normativo e o “poder da identidade” (na acepção de Manuel Castells⁴⁰) constituem elementos diferenciadores da acção dos pequenos Estados passíveis de promover a sua emancipação política no sistema internacional, sobretudo quando estes são “capazes de produzir normas que influenciam a política mundial, não engajando apenas na negociação com as grandes potências mas também discutindo com elas, de forma a modular a sua acção e discurso políticos, e construir novas identidades sociais mais

39 NEVES, José Maria – “As Relações Externas de Cabo Verde: O Caso da União Europeia”, in *Cabo Verde – Um Caso Insular nas Relações Norte-Sul*, Revista Estratégia, n.º 20, IEEI, Cascais: Principia, 2004, p. 16.

40 CASTELLS, Manuel – *O Poder da Identidade. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, Vol. II, 2ª Edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

proficuas aos seus relacionamentos políticos futuros”⁴¹.

Os projectos de emancipação política, ancoramento político e projecção ideológica da nação cabo-verdiana na sua relação com a União Europeia, por exemplo, se estruturam em torno do postulado acima exposto, pois mais do que engajar activamente nos processos de negociação, pretenderá modelar a acção e o discurso político da UE no que tange à valorização e reconhecimento das potencialidades geoestratégicas do arquipélago nos domínios da segurança, defesa e combate às ameaças globais como o terrorismo internacional, o narcotráfico, a criminalidade transnacional organizada, imigração ilegal e o tráfico de seres humanos etc.

A verdade é que a diplomacia política cabo-verdiana esteve sempre à mercê das relações de poder, dos projectos de emancipação política e de projecção ideológica das grandes potências internacionais, forjando o pragmatismo da sua acção na intersticialidade de vários espaços de cooperação política multi-lateral. A durabilidade e consistência da política externa dos pequenos Estados insulares⁴² dependem fundamentalmente de uma “capacidade de interpretação apurada dos fenómenos internacionais e o estabelecimento de metas realistas conjugados com respostas ágeis e flexíveis”⁴³ a problemáticas que desafiem a sua inserção num sistema internacional extremamente complexo e interdependente.

Em suma, a política externa e a diplomacia cabo-verdiana sempre revelaram uma enorme apetência para interpretar os sinais do tempo, consubstanciada nas diversas ancoragens políticas e parcerias estratégicas de desenvolvimento, visto que “la mondialisation croissante d’économie, combinée à la hégémonie de la pensée libérale et aux mutations mondiales prévisibles ont été des signaux *perçus et anticipés* par les dirigeants capverdiens”⁴⁴.

4. A Política Externa e a Diplomacia Cabo-verdiana na Encruzilhada Atlântica: entre a África, a Europa, as Américas (e a Ásia)

“A política externa constitui um domínio de capital importância para Cabo Verde. Além das exigências da globalização, a adversidade das condições geo-climáticas do país, a escassez de recursos para o desenvolvimento, a insularidade, a pequenez do território impossibilitam o mesmo de gerar todos os meios necessários ao seu desenvolvimento pelo que se torna necessário a mobilização de recursos externos, tanto públicos como privados”⁴⁵.

41 NEUMANN, Iver & GSTHOL, Sieglinde – *Op. Cit.*, 2006, p. 14-15.

42 Para uma análise exaustiva do quadro teórico de referência para análise da política externa dos pequenos Estados ver CARLSNAES, Walter – “How Should we Study the Foreign Policies of Small European States?”, in *Nação e Defesa*, N.º 118, 3ª Série, Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2007, pp. 7-20.

43 FONSECA, Fonseca – *Op. Cit.*, 2000, p. 1.

44 FEILMAN QUINA, Carolina – “Processus de Développement en Guinée-Bissau et au Cap-Vert: Quelques Réflexions”, in Maria H. Araújo Carreira (Ed.) – *De la Révolution des Oeillets au 3ème Millénaire. Portugal et Afrique Lusophone: 25 Ans d’Évolution*, Paris: Université Paris 8, 2000, p. 231. O itálico é nosso.

45 CONSELHOS DE MINISTROS – *As Grandes Opções do Plano. Uma Agenda Estratégica*, Praia: Con-

“O objectivo da política externa de Cabo Verde é aproximar e ancorar o país a espaços estáveis, seguros e economicamente dinâmicos”⁷⁴⁶.

Os eixos estratégicos e enformadores da política externa de um país pequeno, insular, arquipelágico, com poucos recursos naturais e uma fraca capacidade de gerar riqueza como Cabo Verde dependem, fundamentalmente, de uma conjuntura política internacional estável, da opção estrutural por uma política de paz e de uma particular apetência para interpretar as estruturas de oportunidades políticas que vão emergindo na constelação internacional. Pese embora a coerência dos princípios e o pragmatismo da acção constituam princípios estruturantes da acção externa, o posicionamento externo do arquipélago é, ainda, tributário dos objectivos políticos, estratégicos e de projecção ideológica das principais potências mundiais, daí a sua manifesta vulnerabilidade às variações na esfera internacional.

A sobrevivência e afirmação internacional de Cabo Verde enquanto potência insular, arquipelágica e diaspORIZADA resulta, necessariamente, do investimento profícuo na cooperação multilateral, pela via negocial e pacífica, como referência incontornável da sua política externa. Acresce, ainda, a aposta num argumentário marcadamente idealista e nos mecanismos de interdependência política e económica entre os Estados como leitmotiv das estratégias de cooperação multilateral e do seu projecto de emancipação política no sistema internacional.

É num contexto repleto de desafios e constrangimentos estruturais que a acção pública governamental – através do programa de governo⁴⁷ – enuncia como elementos enformadores da política externa cabo-verdiana: a necessidade do reforço contínuo da imagem e credibilidade de Cabo Verde no mundo; a graduação de Cabo Verde para a saída do grupo dos Países Menos Avançados, com os desafios e oportunidades daí decorrentes; a necessidade do estabelecimento de parcerias estratégicas que sirvam de âncora à segurança e ao desenvolvimento do país; a assumpção do investimento externo directo como vertente central da acção diplomática; a manutenção e o reforço das relações bilaterais com os parceiros tradicionais de desenvolvimento; a defesa da paz e segurança internacionais, privilegiando o imperativo da crescente afirmação do multilateralismo na regulação internacional, designadamente através de uma Organização das Nações Unidas reformada e fortalecida; o reforço da utilidade e empenhamento de Cabo Verde, enquanto país africano, no continente em que se insere, com destaque para a sub-região da África Ocidental; a defesa da especificidade dos pequenos Estados insulares nas relações internacionais, nomeadamente nas questões relacionadas com o comércio internacional, o financiamento do desenvolvimento e a protecção ambiental; a afirmação das comunidades cabo-verdianas nos países de acolhimento e o reforço do seu papel no processo de desenvolvimento de Cabo Verde, em resultado da assumpção

selho de Ministros, 2001, p. 43.

46 BORGES, Victor – “Cabo Verde receberá visita do Ministro das Relações Exteriores do Brasil”, [Em Linha] Acessível em <<http://www.asemana.cv>>.

47 CONSELHOS DE MINISTROS – *Programa do Governo para a VII Legislatura (2006-2011)*, Praia: Governo de Cabo Verde, 2006, p. 95.

plena da condição de Nação Global; a afirmação da identidade cabo-verdiana no mundo, mediante uma diplomacia pública participada, nomeadamente cultural, com forte envolvimento da diáspora e da sociedade civil; e, o recurso aos mecanismos de segurança cooperativa para garantir a paz e a estabilidade aos cabo-verdianos, tirando partido pleno do estatuto de nação atlântica que é Cabo Verde.

Com recurso à experiência histórica e às relações de poder verificadas no cenário internacional podemos subdividir a orientação estratégica da política externa cabo-verdiana em três fases⁴⁸ distintas mas complementares: [i] a da gestão dos recursos da ajuda humanitária e de emergência (1975-1980); [ii] o apogeu da cooperação internacional para o desenvolvimento (1980-1990); [iii] a modernização e maturação de uma diplomacia eficiente e pragmática (1990-2009).

Com a prossecução da independência nacional⁴⁹ e atendendo aos circunstancialismos subjacentes à estruturação do Estado pós-colonial, os princípios basilares da política externa cabo-verdiana giraram, numa primeira fase, em torno da (re) construção das bases estruturais do país através da captação dos recursos afectos à ajuda humanitária e de emergência. Note-se, ainda, uma relativa incidência da componente ideológica subjacente às relações externas do arquipélago devido às reminiscências do relacionamento político perpetrado, aquando dos movimentos de libertação nacional, com as potências hegemónicas resultantes do confronto bipolar.

Contudo, a saliência da dimensão ideológica na política externa cabo-verdiana foi-se diluindo consideravelmente com o abandono progressivo dos princípios ideológicos que nortearam a prática diplomática do movimento de libertação nacional⁵⁰ (PAIGC), ao contrário do propalado pelo discurso de chancelaria⁵¹, na medida em que “o Estado cabo-verdiano passou a ter relações

48 COSTA, Suzano – “A Política Externa Cabo-verdiana e a União Europeia: Da Coerência dos Princípios ao Pragmatismo da Acção”, in BUSSOTTI, Luca & NGOENHA, Severino (Coord.) – *Capo Verde Dall’Indipendenza a Oggi: Studi Post-Coloniali*, Udine: Aviani & Aviani Editori, 2011, p. 109.

49 Algumas posições denotam, contudo, a incidência de uma actividade de político-diplomática anterior à institucionalização do Estado cabo-verdiano decorrente das negociações internacionais desencadeadas pelos líderes históricos da independência no quadro dos movimentos de libertação. Para os primórdios da política externa cabo-verdiana e os enunciados teóricos da diplomacia de Amílcar Cabral no contexto da luta da libertação nacional e emancipação política do Estado de Cabo Verde veja-se, LEITÃO DA GRAÇA, Camilo – “Dos Alicerces Históricos da Política Externa da República de Cabo Verde”, in *Revista Direito e Cidadania*, Ano II, n.º 4, Julho, Praia: DeC, 1998, p. 166; LEITÃO DA GRAÇA, Camilo – *Alguns Aspectos da Política Externa do Estado de Cabo Verde na Primeira República (1975-1990)*, Tese de Mestrado em Sociologia, São Paulo: Universidade de São Paulo, 1996. Autores estrangeiros na esteira de Richard Lobban, Jr., reconhecem, igualmente, que os movimentos de libertação nacional desempenharam um papel “extremamente eficaz na condução dos assuntos internacionais e diplomáticos e na construção de frentes unificadas nos momentos críticos”. LOBBAN Jr., Richard – *Cape Verde: Criolo Colony to Independent Nation*, Boulder: Westview Press, 1995, p. 145.

50 Teoricamente proficuo seria o confronto entre aqueles que, ainda, mantém uma posição essencialista e primordial quanto à determinância dos enunciados da diplomacia de Amílcar Cabral na actual política externa cabo-verdiana, e os que demarcam, na actualidade, os eixos estratégicos da acção externa dos princípios que nortearam o movimento de libertação nacional.

51 MINISTÉRIOS DOS NEGÓCIOS ESTRANGEITOS – *País Pequeno num Mundo em Transformação: Balanço de Quinze Anos de Diplomacia Cabo-verdiana (1975-1990)*, Praia: MNE, 1991.

externas diferentes das preconizadas ideologicamente e realizadas pelo Partido. Isso deveu-se ao facto de a captação da ajuda e da cooperação internacional, visando a consolidação da independência e progresso do país, ter passado a constituir um dos pilares fundamentais da política externa⁵².

A manutenção de um não-alinhamento activo⁵³, num momento histórico em que o poder e as relações de poder no sistema internacional eram dominados pela bipolaridade e pelo exercício do poder de influência política, económica e ideológica⁵⁴, possibilitou a canalização da ajuda externa ao desenvolvimento de ambas as superpotências e blocos ideológicos em confronto (EUA e União Soviética). Segundo Paul Kennedy, o não-alinhamento constituía uma forma dos países do Terceiro Mundo influenciarem o decurso dos eventos internacionais pois “um Terceiro Mundo amadurecera nesta altura, e muitos dos seus membros, tendo-se libertado por fim dos controlos dos impérios europeus tradicionais, não estavam na disposição de se transformarem em meros satélites de uma superpotência distante, mesmo se esta podia oferecer uma ajuda económica e militar útil”⁵⁵.

A coerência dos princípios e o pragmatismo da acção da política externa cabo-verdiana se estruturaram em torno de um posicionamento externo congruente com as demandas do seu desenvolvimento, com a opção por uma política de paz⁵⁶ e com a necessidade de diversificação das alianças e parcerias estratégicas de desenvolvimento. As grandes tendências da política externa cabo-verdiana, a gestão das múltiplas dependências e a diversificação das parcerias estratégicas com as principais potências internacionais são, ainda hoje, tributárias do supracitado não-alinhamento activo e da opção histórica por uma política de paz. Essa opção por uma política de paz advogada e sistematizada pelo eminente diplomata e jurista cabo-verdiano Renato Cardoso moldou historicamente o posicionamento externo do arquipélago no concerto das nações e a busca incessante de resolução dos problemas globais/nacionais por via das

52 Neste particular subscrevemos integralmente o esforço continuado de evidenciar que os princípios basilares da política externa cabo-verdiana no pós-independência diferem, substancialmente, dos preconizados ideologicamente pela prática diplomática dos movimentos de libertação nacional, ao contrário do sucedido noutros países africanos. VARELA, Odair – “Cabo Verde: um Desafio Teórico-Paradigmático ou um Caso Singular?”, in *Revista de Estudos Cabo-verdianos*, n.º 2, Janeiro, Praia: Universidade de Cabo Verde, 2006, p. 79.

53 Alguns países como Cabo Verde seguiram a direcção precursora de Tito (Nasser e Nehru), optando por ser, genuinamente não alinhados como forma de influenciarem decisivamente o decurso dos eventos internacionais. Não obstante as flutuações verificadas na constelação internacional e no posicionamento externo do arquipélago a lógica da *neutralidade activa* constituiu sempre uma realidade permanente, recorrente e transversal à acção externa do povo das ilhas.

54 De acordo com Paul Kennedy o exercício desse poder de influência político-ideológica e a competição feroz pelas simpatias do resto do mundo entre os EUA e a URSS, consistia na disseminação de um ideário supostamente universalista – assinatura de tratados de amizade, concessão de créditos comerciais, conselheiros militares, assistência militar e económica –, cujos destinatários seriam sobretudo os países do Terceiro Mundo e as nações recentemente independentes. Todos os aspectos mais significativos da política internacional gravitavam em torno desses dois *schwerpunkte* (centros de gravidade) opostos, para utilizar a expressão de KENNEDY, Paul – *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change nad Military Conflict From 1500 to 2000*, New York: Random House, 1987, p. 445.

55 Idem, *ibidem*.

56 Alguns dos princípios basilares da política externa cabo-verdiana e os fundamentos históricos que alicerçaram a sua diplomacia política encontram-se devidamente sistematizados em CARDOSO, Renato – *Cabo Verde. Opção por uma Política de Paz*, Praia: ICL, colecção Estudos e Ensaios, 1986.

instituições multilaterais e dos mecanismos de concertação político-diplomática no seio da comunidade internacional.

A segunda fase da diplomacia cabo-verdiana caracteriza-se fundamentalmente pelo desenvolvimento de um quadro político-diplomático devidamente institucionalizado que possibilitou a captação dos recursos alocados pela ajuda externa de cooperação para o desenvolvimento e potenciou uma participação mais pró-activa nas instituições políticas multilaterais. A configuração dessas estruturas institucionais contribuiu peremptoriamente para a intensificação das relações político-diplomáticas com outros Estados e para a estruturação dos princípios basilares da política externa cabo-verdiana: *a coerência dos princípios* e o *pragmatismo da acção*.

As primeiras duas etapas da estruturação da política externa cabo-verdiana ilustram uma dependência estrutural dos instrumentos internacionais de promoção do desenvolvimento disponibilizados pelas instituições políticas e económicas multilaterais. Entre 1975-1986 a ajuda internacional ao desenvolvimento e as remessas dos emigrantes constituíram a principal fonte de estabilidade macroeconómica do país, representando cerca de 80-90%⁵⁷ do orçamento nacional.

A terceira fase da política externa cabo-verdiana coincide praticamente com a transição do regime autoritário para a democracia multipartidária e com a opção pela extroversão económica como estratégia de afirmação internacional. Este período caracteriza-se essencialmente pelo estabelecimento das bases da maturação de uma acção externa eficiente e pragmática, pelo abandono sistemático de uma diplomacia política ideologicamente dirigida e pela busca duma inserção dinâmica na economia mundial.

Enquanto na primeira fase a acção externa esteve virada para o continente africano por via de uma participação activa na mediação e resolução dos conflitos regionais⁵⁸, nas duas fases ulteriores deparamos uma viragem⁵⁹ consequente para a Europa e os EUA ancorada na noção de parceria estratégica e na reivindicação da sua “utilidade política” a nível internacional. No entanto, as alterações verificadas na constelação internacional, o fim da Guerra Fria, a queda do muro de Berlim e a fragmentação das ameaças até então estritamente identificadas com blocos ideológicos monoliticamente constituídos, obrigaram a uma profunda readaptação dos modelos, métodos e práticas da acção diplomática cabo-verdiana, bem como a uma reestruturação do ideário da política externa face às exigências de um sistema internacional em estruturação.

Com efeito, houve uma preocupação exacerbada de modernização das estruturas de suporte à elaboração e prossecução da política externa cabo-verd-

57 MINISTÉRIO DO PLANO E DA COOPERAÇÃO – *Elementos para Apreciação da Evolução Sócio-Económica em Cabo Verde (1980-1987)*, Praia: Ministério do Plano e da Cooperação, Direcção-Geral do Planeamento, 1989, p. 45.

58 Exemplo paradigmático da sua envolvimento na resolução de dossiers regionais cruciais foi a mediação do conflito angolano e a manutenção de relações de cooperação com a África do Sul durante o Apartheid.

59 COSTA, Suzano – *Cabo Verde e a União Europeia: Diálogos Culturais, Estratégias e Retóricas de Integração*, Lisboa: FCSH-UNL, 2009b, p. 221.

iana, por via múltiplos arranjos na engenharia institucional e na orgânica do MNE⁶⁰, de forma a torná-la mais eficiente, adaptada às relações de poder que se estruturaram na política internacional e potenciadora da sua inserção na economia mundial. É, igualmente, nesta fase que a prática diplomática assume com maior acuidade a protecção dos interesses da comunidade emigrada, e a sua consagração como país útil⁶¹ na esfera internacional torna parte integrante da cultura estratégica nacional. A configuração desta cultura estratégica só foi possível graças à adopção criteriosa e selectiva dos instrumentos da moderna diplomacia pelos agentes da política externa que permitiu uma diversificação das alianças e parcerias estratégicas.

Na segunda metade da década de 1990, elegeu-se como orientação estratégica da acção pública governamental, a inserção dinâmica do arquipélago na economia mundial⁶² e a prossecução de um desenvolvimento económico e social autosustentado. Os aspectos da diplomacia pura e a incidência dos instrumentos da diplomacia económica assumiram particular saliência no ideário da política externa cabo-verdiana.

A assumpção desse posicionamento externo resulta, com efeito, do esgotamento de um modelo de desenvolvimento centrado exclusivamente nos instrumentos tradicionais de financiamento – a ajuda internacional e as remessas dos emigrantes –, da necessidade manifesta de atenuar a dependência económica do arquipélago, garantindo, assim, um desenvolvimento sustentado através da inserção dinâmica na economia mundial e da premência em tirar partido da sua posição geoeconómica privilegiada.

Com o intuito de levar a bom porto os propósitos da acção governamental, a intervenção dos agentes da diplomacia cabo-verdiana privilegiou um dos princípios fundamentais da prática diplomática, lapidarmente traçados

60 O espectro da modernização do MNE compreendia, segundo Rui Alberto Figueiredo Soares, ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros e Comunidades, a salvaguarda da eficácia no controlo financeiro das missões diplomáticas através de uma gestão criteriosa, racional e transparente dos recursos inspirada nos princípios da gestão privada, o reforço da coordenação e sintonia entre os serviços centrais, as missões diplomáticas e postos consulares espalhados pelo mundo, a revisão sistemática dos preceitos da cobertura diplomática, a adopção selectiva dos recursos da moderna diplomacia pelos agentes da política externa, a busca incessante de soluções inovadoras susceptíveis de garantir a eficiência da diplomacia, adaptar o Estatuto da Carreira Diplomática às exigências de desenvolvimento do arquipélago e rever a política de formação e capacitação do *staff* do Ministério. Ver SOARES, Rui Figueiredo – “Desafios da Política Externa Cabo-verdiana: Enquadramento da Conferência”, in *Conferência de Política Externa – Por uma Diplomacia Moderna Eficiente*, Praia: MNEC, 2000, p. 7 e segts.

61 A utilidade político-diplomática do Estado de Cabo Verde foi evidente durante o seu mandato como membro não-permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas e sobejamente reconhecido pela comunidade internacional dada a sua preciosa contribuição para análise de dossiers cruciais e defesa pragmática dos interesses africanos nos conflitos em Angola, Burundi, Libéria, Moçambique, Ruanda e Somália.

62 O conceito de inserção dinâmica na economia mundial foi introduzido pela primeira vez, e de forma inovadora, na contextura política nacional em 1997, atendendo às alterações profundas verificadas no sistema económico internacional e aos desafios do arquipélago perante a globalização e o processo de integração regional. O conceito emerge como resposta ao desafio de um desenvolvimento centrado na dialéctica relação factores internos e externos: recursos internos estruturalmente escassos e exigências de competitividade do meio envolvente. Sobre a emergência do conceito, sua orientação, sentido e alcance estratégico veja-se, MINISTÉRIO DA COORDENAÇÃO ECONÓMICA – *As Grandes Opções do Plano (1997-2000): Inserção Dinâmica de Cabo Verde no Sistema Económico Mundial – Uma Opção pelo Desenvolvimento Económico e Social Autosustentado*, Praia: Ministério da Coordenação Económica, 1991, p. 3.

pelo distinto Embaixador Calvet de Magalhães, segundo o qual “o agente diplomático, enquanto tal, actua exclusivamente no âmbito da diplomacia pura e não deve esquecer-se disso. Quando intervém na construção de uma dada política externa não age como diplomata mas como político ou conselheiro político. São duas funções que na prática se podem confundir mas que teoricamente são inteiramente distintas”⁶³.

A fragilidade estrutural da economia cabo-verdiana, a sua dependência endémica face ao exterior, a carência de recursos financeiros e naturais são factores de monta que continuam a pesar sobre o desenvolvimento económico do arquipélago e a moldar o seu posicionamento na esfera internacional. A debilidade da economia cabo-verdiana foi sempre atenuada graças à gestão hábil de uma rede diversificada de dependências externas.

Na transição do milénio verifica-se um investimento considerável na área política da diplomacia como estratégia de viabilização dos ganhos da diplomacia económica sob a égide da prossecução de parcerias estratégicas para o desenvolvimento. Denota-se, contudo, como se pode atestar no decurso do presente artigo, que a eficiência da acção externa e a performance económica do arquipélago tem sido relativamente penalizada pelo desenvolvimentismo granjeado, traduzindo, conseqüentemente, no afastamento progressivo de alguns parceiros estratégicos.

Pese embora algumas descontinuidades próprias do tempo histórico e das flutuações na constelação internacional, não se vislumbram na contextura política cabo-verdiana alterações substanciais na diplomacia pública, na cultura estratégica nacional e nos princípios orientadores da sua acção externa. A cooperação internacional para o desenvolvimento e a alocação dos recursos da ajuda externa constitui, ainda, a pedra angular de toda a política externa cabo-verdiana e foi historicamente presidida pela introdução de mecanismos de condicionalidade política como sejam a boa governação, a consolidação do Estado de Direito, o respeito pelos direitos humanos, a promoção dos valores da paz e ideais da democracia política, o combate à corrupção e a assumpção de instrumentos e parâmetros internacionais da gestão eficiente da coisa pública.

Todavia, a diplomacia cabo-verdiana tem-se adaptado às constantes alterações verificadas na conjuntura política global, ajustando, conseqüentemente, os seus interesses estratégicos às janelas de oportunidades que vão emergindo na longa estrutura política internacional. Essa cultura estratégica tem contribuído concomitantemente para a opção de inserir o arquipélago em múltiplos, e quicá contrastantes, espaços de cooperação e integração regionais: uma espécie de duplicidade da política externa cabo-verdiana que concorreu para a formatação de uma diplomacia pragmática e pró-activa, cuja lógica de actuação traduz-se, essencialmente, na maximização dos benefícios e vantagens da sua inserção em múltiplos espaços geopolíticos internacionais: África, Europa, Américas e Ásia.

63 Veja-se, com proveito, CALVET DE MAGALHÃES, José – *A Diplomacia Pura*, Lisboa: Bizâncio, 1996; VASCONCELOS, Álvaro de – *Conversas com José Calvet de Magalhães – Europeístas e Isolacionistas na Política Externa Portuguesa*, Lisboa: Bizâncio, 2005.

4.1. África: entre a Ambivalência Prática e a Retórica Discursiva?

“(…) uma integração bem sucedida depende da capacidade que as pessoas [e os Estados] dispõem de interiorizar o processo integrador – e, por conseguinte, de assumirem um compromisso pleno com o mesmo”.

O reforço do processo de integração regional e o desenvolvimento de relações de boa vizinhança com as principais potências mundiais através de uma participação actuante nas instituições políticas multilaterais (ONU, UE, UA, CEDEAO, CPLP, Francofonia etc.) afigura-se como uma das linhas de força da política externa do arquipélago. Na prossecução dessas relações de boa vizinhança a acção externa tem atribuído especial atenção ao continente africano, europeu, americano e asiático, cujas relações político-diplomáticas têm sido particularmente intensas desde os primórdios da independência nacional.

As relações externas do arquipélago com a sub-região africana remontam o período da luta pela libertação nacional, já que se pressupõe a existência de uma acção diplomática que antecede a própria construção das bases do Estado pós-colonial⁶⁴, e são tributárias das reminiscências do confronto bipolar e da interdependência estratégica patrocinada pelos EUA e a União Soviética, num contexto em que as nações africanas recentemente independentes eram, segundo o teórico norte-americano Paul Kennedy⁶⁵, objecto de sedução por parte das superpotências que ambicionavam transformá-las, tão-somente, em meros satélites políticos e submissos aos seus interesses de projecção ideológica no mundo.

Hodiernamente, e no contexto de uma região politicamente instável, fustigada por conflitos, e composta por Estados frágeis, falhados e “colapsados”, como é a africana, a diplomacia cabo-verdiana destaca como princípios orientadores, além do estreitamento das relações de boa vizinhança, a integração efectiva na sub-região oeste-africana, a reactivação política dos CINCO (PAL-OP), bem como uma participação mais pró-activa nas organizações regionais e sub-regionais⁶⁶ como sejam a União Africana, a CEDEAO, o CILSS, a Francofonia etc. A intensificação dessas relações assume particular saliência no ideário da política externa porquanto o arquipélago é subscritor de vários tratados, convenções e instrumentos jurídicos internacionais, bilaterais e multilaterais, com organizações da sua sub-região, o que lhe confere uma responsabilidade acrescida no contexto político africano.

64 Autores como Camilo Leitão da Graça advogam a existência de uma acção diplomática que antecede a própria constituição do Estado cabo-verdiano, com particular enfoque na diplomacia exercida por Amílcar Cabral e pelo PAIGC no contexto da luta da libertação nacional e emancipação política do Estado de Cabo Verde. Veja-se, LEITÃO DA GRAÇA, Camilo – “Dos Alicerces Históricos da Política Externa da República de Cabo Verde”, in *Revista Direito e Cidadania*, Ano II, n.º 4, Julho, Praia: DeC, 1998, p. 166.

65 KENNEDY, Paul – *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change nad Military Conflict From 1500 to 2000*, New York: Random House, 1987, p. 445.

66 A reivindicação de uma participação actuante de Cabo Verde nessas instâncias políticas multilaterais da sub-região africana decorre do reconhecimento manifesto da sua importância e da necessidade de reforçar a capacidade das estruturas políticas regionais na gestão e resolução eficaz dos problemas do continente (mediação, prevenção e resolução de conflitos, supervisão política e eleitoral etc.). O envolvimento nessas organizações regionais possibilita, ainda, a participação activa nas resoluções e cimeiras intercontinentais.

No entanto, entre a retórica discursiva, o argumentário político e a prática institucional vai uma distância colossal. A consolidação das relações com plataformas continentais economicamente mais dinâmicas⁶⁷ tem conduzido, se atentarmos ao discurso veiculado pelas elites (políticas e intelectuais), à subalternização das relações políticas, e dos laços de integração económica, com as organizações regionais do sub-continente africano. A prossecução de uma solução pragmática susceptível de assegurar a sustentabilidade e a viabilidade do desenvolvimento do “povo das ilhas”, tem afastado Cabo Verde das plataformas de cooperação perpetradas no âmbito das organizações da sub-região africana, na medida em que o documento sobre as *Grandes Opções do Plano*⁶⁸ “abandona a ideia da integração oeste-africana e orienta-se para a integração activa na economia mundial como opção estratégica a seguir. Captar investimento directo estrangeiro e encontrar uma parceria estratégica para o arquipélago tornaram-se prioridades”⁶⁹.

A discrepância entre o propalado pelo discurso de chancelaria e a praxis institucional é tanto maior quanto, em bom rigor, a maioria das organizações regionais africanas constitui meras importações miméticas de soluções institucionais projectadas a partir de outras ecologias sociais e culturais residindo, nesta particularidade, a matriz da sua ineficácia/ineficiência e a sua inadequação à prática política autóctone. Organizações como a União Africana (UA), a CEDEAO⁷⁰ ou a própria CPLP, não obstante o seu reconhecimento de jure pelo sistema internacional padecem, de facto, de uma afirmação nos fora internacionais. No horizonte destas organizações estiveram sempre soluções institucionais externas, que foram sendo progressivamente adaptadas e internalizadas a partir do paradigma institucional dominante no mundo desenvolvido.

Exemplo paradigmático do facto supracitado são os arranjos efectuados na engenharia institucional. Senão vejamos. A então Organização da Unidade

67 Sobre a problemática da inserção de Cabo Verde em regiões económicas mais dinâmicas (mormente a União Europeia) como resposta pragmática à erosão progressiva do valor estratégico dos Estados insulares, veja-se, com proveito, os trabalhos do Professor João Estêvão – “Cabo Verde e o Desafio da Integração Económica Internacional”, in Colóquio *Cabo Verde: Desafios de Desenvolvimento. Perspectivas da sua Sustentabilidade*, Lisboa: ULHT, 2006; ESTÊVÃO, João – “As Pequenas Economias Insulares e as Condições do Desenvolvimento Económico”, in *Cultura*, Praia: Setembro, 2001, pp. 71-78.

68 As *Grandes Opções do Plano* constituem um documento de acção global que sistematiza uma visão de conjunto, coerente e devidamente articulada, para o desenvolvimento sustentado de Cabo Verde através da ideia de “inserção dinâmica no sistema económico mundial”. Vide, CONSELHO DE MINISTROS – *As Grandes Opções do Plano. Uma Agenda Estratégica*, Praia: Conselho de Ministros, 2001.

69 ESTÊVÃO, João – “O Desenvolvimento de Cabo Verde e o Modelo de Integração Económica Internacional”, in *Cabo Verde – Um Caso Insular nas Relações Norte-Sul*, Revista Estratégia, n.º 20, IEEI, Cascais: Príncipia, 2004, p. 146.

70 A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (Economic Community of West African States ou ECOWAS, em inglês, e Communauté Economique des États de l’Afrique Occidentale, ou CEDEAO, em francês) é uma organização de integração regional que engloba 15 países da África Ocidental instituída pelo Tratado de Lagos em 1975 com o objectivo de promover o comércio regional, a cooperação e o desenvolvimento na região. Pese embora a revisão do Tratado da CEDEAO em Julho de 1993, com o objectivo primordial de intensificar a integração económica e a cooperação política através do estabelecimento de um parlamento oeste-africano, um conselho económico e social bem como um tribunal susceptível de assegurar o cumprimento das deliberações da Comunidade, as estratégias de cooperação do Estado de Cabo Verde têm passado, fundamentalmente, pela ideia de integração activa na economia mundial por via da captação do investimento directo estrangeiro e a consolidação de parcerias estratégicas com regiões economicamente mais dinâmicas.

Africana (OUA), hoje União Africana (UA), procedeu a uma alteração de nomenclatura, com referência à União Europeia, com o firme propósito de se tornar numa união essencialmente política. A CEDEAO assim como a União Económica e Monetária Oeste-Africana (UEMOA) constituem, igualmente, réplicas de soluções institucionais como a CEE ou a União Económica e Monetária (UEM), mas com um franco défice de institucionalização efectiva. O crescente colapso e a ineficácia das estratégias de cooperação pensadas ao nível da sub-região africana, aliada à erosão progressiva e secular do valor estratégico dos espaços insulares, têm contribuído para o progressivo afastamento do arquipélago, do ponto de vista prático e discursivo, destas plataformas institucionais fruto da busca incessante de uma solução pragmática para desenvolvimento do arquipélago.

Nesta óptica, as relações externas do arquipélago em relação à sub-região africana são pautadas por uma ambivalência prática e discursiva que inviabiliza a identificação de uma orientação política e institucional clara e inequívoca face a um continente a que geograficamente está vinculado. Paradoxalmente, o discurso de chancelaria e a retórica pública retoma, actualiza e readapta o seu argumentário político para com a sub-região africana muito por causa do acordo de parceria especial com a União Europeia que, no seu pilar sobre a integração regional⁷¹, devolve claramente o arquipélago ao seu espaço de pertença original enfatizando, com efeito, a convergência de interesses entre a UE e o arquipélago de Cabo Verde no combate às ameaças transnacionalmente organizadas e promoção da segurança colectiva, em domínios como sejam a luta contra o terrorismo internacional, o tráfico de seres humanos e de migrantes, o narcotráfico e tráfico ilegal de armas, o branqueamento de capitais, e formas conexas de criminalidade económica e financeira.

Ao contrário do veiculado no espaço público e mediático nacional de que o reforço das relações com a UE implicaria uma antinomia (ou recusa) no relacionamento político com as regiões da sub-região africana, a parceria especial postula tanto a incorporação do arquipélago nas Regiões Ultraperiféricas da UE como o reforço da sua integração regional na África Ocidental, particularmente na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Em suma, por efeito contágio da parceria especial, o discurso de chancelaria readapta, estrategicamente, seu argumentário político e assume uma espécie de duplicidade discursiva, primeiro, de aproximação e intensificação das relações com as RUP da UE e, segundo, ancorado na possibilidade de se conceder, ao arquipélago, recursos ao abrigo dos Programas Indicativos Regionais (PIR) do FED para a África Ocidental. A lógica de actuação política continua a ser, marcadamente, desenvolvimentista, de captação e alocação dos recursos, embora num contexto onde a ambivalência prática e discursiva é encapotada pela retórica do “pragmatismo”.

71 COSTA, Suzano – *Cabo Verde e a União Europeia: Diálogos Culturais, Estratégias e Retóricas de Integração*, Lisboa: FCSH-UNL, 2009b, p. 255.

4.2. Europa: (Des) Construindo o Discurso Legitimador de uma Parceria Estratégica

“À União Europeia, principal parceiro de desenvolvimento de Cabo Verde, e aos respectivos países membros está reservado um lugar de destaque no que toca às relações político-diplomáticas, económicas, comerciais e de cooperação para o desenvolvimento”⁷².

O figurino das relações externas do arquipélago de Cabo Verde e a sua inserção no sistema internacional tem conferido particular saliência às relações de cooperação com a União Europeia e à participação actuante nas organizações internacionais de vocação regional e universal, reivindicando, por conseguinte, a sua vocação atlântica e de ponte entre mundos.

O espaço comunitário europeu, além de centro político de referência para a formação da cultura política cabo-verdiana constitui, igualmente, uma referência incontornável da política externa cabo-verdiana pois ali se concentram os principais parceiros do desenvolvimento do arquipélago. Cabo Verde tem mantido, com efeito, ao longo dos anos, uma estreita cooperação externa com o conjunto dos arquipélagos que compõem a Macaronésia (Açores, Madeira e Ilhas Canárias) e que integram, por sua vez, as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia (RUP).

As relações de cooperação com a União Europeia se estruturam, ainda, em torno da canalização da ajuda externa ao desenvolvimento e os fundamentos desta dependência prendem-se, segundo postula as Grandes Opções do Plano, com o “triângulo da vulnerabilidade básica”⁷³, em que se assenta a economia cabo-verdiana: vulnerabilidade económica (balança de pagamentos, finanças públicas e situação alimentar, estruturalmente deficitários), vulnerabilidade demográfica (pressão demográfica sobre os recursos) e vulnerabilidade ecológica e geográfica (características geo-climáticas, insularidade, estrutura arquipelágica com custos elevados).

O Acordo de Parceria Especial entre Cabo Verde e a União Europeia aprovado, a 19 de Novembro de 2007, pelo Conselho dos Assuntos Gerais e Relações Externas da UE⁷⁴, sob presidência portuguesa, constitui um marco histórico assinalável para a política externa cabo-verdiana e um instrumento incontornável para reforçar o diálogo político, a convergência económica, técnica e normativa entre as duas potências, na medida em que postula e consubstancia, com recurso a fundamentos históricos, políticos, culturais, geopolíticos e estratégicos, o futuro das relações político-diplomáticas⁷⁵ en-

72 MNECC (s.d.), *Op. Cit.*, p. 8.

73 CONSELHO DE MINISTROS – *As Grandes Opções do Plano. Uma Agenda Estratégica...*, 2001, p. 44.

74 COSTA, Suzano – *Op. Cit.*, 2009b, p. viii. O Acordo de Parceria Especial entre Cabo Verde e a UE e toda a documentação que lhe é conexas reproduz um discurso legitimador e argumentário políticos assente sobretudo nos fundamentos históricos, políticos, culturais e identitários para legitimar propósitos marcadamente geopolíticos e estratégicos, e definir um figurino de relacionamento político ancorado nos interesses estratégicos e desafios securitários mais prementes do mundo contemporâneo.

75 COSTA, Suzano – “Cabo Verde e a Parceria Especial com a União Europeia: Da Coerência dos Princípios ao Pragmatismo da Acção”, in Comunicação Apresentada no Painel “UE Actor Global? Práticas e

tre o espaço comunitário europeu e a República de Cabo Verde.

A Parceria Especial se afigura como um marco histórico sem precedentes na história diplomática do arquipélago porquanto possibilita, por um lado, a intensificação do diálogo político, a convergência económica, técnica e normativa com a UE, e, por outro, o acesso aos instrumentos financeiros de cooperação disponibilizados pela Europa para garantir a sustentabilidade do seu desenvolvimento enquanto nação insular e arquipelágica. Por seu turno, a UE plasma através do referido Acordo os seus manifestos interesses estratégicos e de combate às ameaças globais e à criminalidade transnacionalmente organizada.

A própria Parceria Especial acentua com particular acuidade a abertura do arquipélago em matéria de segurança, defesa e combate às ameaças transnacionais como “um dos seus principais pontos fortes no processo de aproximação à UE”⁷⁶: por um lado, Cabo Verde negocia a sua plataforma continental e as potencialidades geoestratégicas que lhe subjaz em prol de um projecto político manifestamente desenvolvimentista e, por outro lado, a União Europeia revaloriza, do ponto de vista geopolítico, a localização geográfica privilegiada do arquipélago, na encruzilhada atlântica, atendendo aos seus interesses estratégicos e securitários.

Dois princípios fundamentais presidem a retórica pública, o argumentário político e o discurso legitimador da Parceria Especial entre o arquipélago de Cabo Verde e a UE: segurança e desenvolvimento. A agenda de transformação social e económica do país e a prossecução do desenvolvimento sustentado das ilhas requer a eficiente mobilização de recursos, cuja compartição da UE deve-se sobretudo à relevância atribuída pela sua cultura estratégica aos aspectos securitários. As contrapartidas do arquipélago advêm das suas potencialidades em termos de segurança e defesa, já que ocupa uma posição de charneira no Atlântico Médio e na encruzilhada que separa, a Sul, a linha divisória entre a União Europeia e a NATO, enquanto a Europa terá conferir como moeda de troca, instrumentos susceptíveis de financiar o desenvolvimento económico do país.

Esta Parceria Especial, ela estrutura-se, do ponto de vista hermenêutico e analítico, em torno de três esferas fundamentais: a esfera da significação (histórica, cultural, política, identitária e ideológica); a esfera económica (acesso aos fundos comunitários de apoio, inserção dos países europeus no mercado da sub-região africana); e, por último, a esfera securitária (salvaguarda da paz, segurança e defesa europeia/atlântica, combate às ameaças transnacionais como sejam o terrorismo internacional, a criminalidade transnacional organizada, o narcotráfico, a imigração ilegal, tráfico de seres humanos etc.).

Desafios Teóricos”, *X Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*, Braga: Universidade do Minho, 2009a.

76 COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS – *Comunicação da Comissão ao Conselho e Parlamento Europeu sobre o Futuro das Relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde* [SEC (2007) 1415], Bruxelas: Comissão Europeia [Bruxelas, 24.10.2007, COM (2007) 641 Final], 2007, p. 2.

A Comunicação da Comissão ao Conselho e Parlamento Europeu⁷⁷ sobre o futuro das relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde retoma, actualiza e reforça, no seu preâmbulo, o discurso legitimador da integração política e o dispositivo retórico-discursivo que legitima a assumpção de um patamar de relacionamento sem precedentes na história da integração europeia. Os fundamentos históricos, culturais, políticos, ideológicos e identitários correspondentes à apelidada esfera da significância constituem a primeira pedra angular do argumentário político que subjaz o acordo de parceria especial.

A estruturação do discurso legitimador em torno da esfera da significação decompõe-se em múltiplas dimensões e dispositivos retóricos: (i) uma dimensão histórico-cultural tributária da experiência euromundista europeia e assente na argumentação de que o arquipélago de Cabo Verde comunga e partilha “laços históricos, humanos, religiosos, linguísticos e culturais inextricáveis com a Europa”, e que “a sociedade cabo-verdiana é resultado da fusão dos povos europeu e africano e do diálogo entre as respectivas culturais”⁷⁸; (ii) uma dimensão político-ideológica assaz ancorada nos instrumentos de condicionabilidade política da UE, na sua estratégia de cooperação externa com actores terceiros, na partilha de valores sociopolíticos convergentes e na promoção dos valores da democracia, paz, direitos humanos e boa governação. São mobilizados argumentos que apregoam uma experiência histórica comum marcada por relações humanas estreitas e pela “partilha de valores sociopolíticos fortes”, porquanto o “país defende valores como a democracia, a defesa dos direitos humanos e a boa governação política e económica, e as garantias oferecidas pelo Estado de direito em vigor”⁷⁹; (iii) e por fim, uma dimensão identitária subsidiária dos manejos da construção identitária mediados pela elite intelectual e das suas estratégicas de funcionalização política e identitária, na encruzilhada atlântica. Tais pressupostos de construção identitária concorrem para a legitimação da vocação atlântica e de ponte entre mundos distintos: “Cabo Verde tem uma vocação natural para servir de ponte entre dos continentes africano, europeu e americano, o que constitui o elemento fundamental em torno do qual a Europa e Cabo Verde partilham interesses e desafios comuns”⁸⁰.

A *esfera económica* da parceria estratégica entre Cabo Verde e a UE, de maior interesse estratégico para a sustentabilidade e desenvolvimento do arquipélago, assenta a sua argumentação na intensificação dos mecanismos de alocação dos recursos, acesso aos fundos comunitários de apoio e instrumentos financeiros de cooperação externa da UE. Outrossim, facilitaria a aproximação da UE ao mercado comercial africano e a inserção dos países europeus num “mercado de cerca de três milhões de consumidores da CEDEAO sem taxas aduaneiras porque é um mercado integrado”⁸¹.

77 COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS – *Comunicação da Comissão ao Conselho e Parlamento Europeu sobre o Futuro das Relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde* [SEC (2007) 1415], Bruxelas: Comissão Europeia [Bruxelas, 24.10.2007, COM (2007) 641 Final], 2007.

78 Idem, *ibidem*, p. 2.

79 Idem, *ibidem*.

80 Idem, *ibidem*.

81 Extracto da entrevista do Vice-Presidente da Comissão da CEDEAO, SOMDA, Jean – “Parceria Especial de Cabo Verde com a UE também favorece CEDEAO”, in *Panapress*, [Em Linha] Acessível em <http://www.panapress.com>, Dezembro de 2007.

Por fim, o Acordo de Parceria Especial Cabo Verde/UE comporta, ainda, uma esfera eminentemente securitária cuja estruturação decorre das potencialidades geopolíticas e da revalorização geoestratégica do arquipélago no concerto das nações, no que tange ao combate às ameaças transnacionalmente organizadas, o terrorismo internacional, o narcotráfico, a imigração ilegal, o tráfico de pessoas, o branqueamento de capitais e outras formas de criminalidade financeira e económica. A esfera securitária afigura-se como de maior interesse para a União Europeia, e reforça a utilidade política do arquipélago nos domínios da segurança e defesa europeia/atlântica, porquanto Cabo Verde “procura também promover a paz, a segurança e a luta contra o terrorismo e a criminalidade. Cabo Verde partilha com a UE várias prioridades estratégicas, nomeadamente no que diz respeito a certas questões relacionadas com a segurança, como a luta contra os tráficos ilegais (droga, imigração clandestina etc.)”⁸².

4.3. Américas: Boa Governação, Segurança e Desenvolvimento

O posicionamento externo do arquipélago tem sido presidido pelo primado do reforço da sua credibilidade internacional e a aproximação sistemática às instituições políticas multilaterais, particularmente as conectoras de ajuda pública ao desenvolvimento ou financiadoras de créditos internacionais. O reforço da credibilidade externa constitui, ainda, elemento estruturante da competitividade do país na captação da ajuda pública ao desenvolvimento, e a boa governação, através de uma gestão rigorosa dos recursos alocados, um recurso estratégico das suas relações externas num mundo globalizado, interdependente e marcado pela fragmentação das ameaças transnacionais. Outro eixo estratégico da política externa, anteriormente explicitado, é a prossecução de parcerias estratégicas passíveis de assegurar a sustentabilidade do seu desenvolvimento por via da mobilização dos instrumentos da diplomacia económica, com o intuito de canalizar o investimento directo estrangeiro e de afirmar a “utilidade” do arquipélago no plano internacional.

O supracitado “triângulo da vulnerabilidade básica” e a premência da mobilização de recursos para garantir a sustentabilidade interna tem orientado, com efeito, a estrutura das relações externas do arquipélago com o mundo, particularmente com o continente americano, através da atracção do investimento externo, da cooperação empresarial e descentralizada, da introdução sistémica de critérios de eficiência e eficácia económica na afectação dos recursos da ajuda pública ao desenvolvimento. As relações externas do arquipélago com o continente americano se inscrevem, com efeito, numa estratégia global de desenvolvimento que privilegia (i) a sua inserção dinâmica na economia mundial, (ii) a diversificação das parcerias estratégicas e (iii) a multiplicação das ancoragens políticas de desenvolvimento sob o respaldo teórico do multilateralismo.

Ainda inserido no quadro desta estratégia global de desenvolvimento, a diplomacia pública cabo-verdiana tem atribuído particular saliência à cooperação

82 COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS – *Op. Cit.*, 2007, p. 2.

bilateral, com destaque para os EUA e o Canadá (ajuda ao desenvolvimento, investimento externo directo, cooperação empresarial e descentralizada, por via do potencial que encerra a pletórica rede de ONG's norte-americanas), bem como aos países da América Latina (cooperação técnica, incremento das relações comerciais, formação e qualificação dos recursos humanos etc.).

As relações externas do arquipélago com os EUA e o processo de alocação dos recursos da ajuda externa são presididos pela introdução dos instrumentos de condicionalidade política como sejam a boa governação, a consolidação do Estado de Direito, o respeito pelos direitos humanos, a promoção dos valores da paz e ideais da democracia política, o combate à corrupção e a assumpção de instrumentos e parâmetros internacionais da gestão eficiente da coisa pública. Duas prioridades fundamentais norteiam a política externa norte-americana na sua relação com Cabo Verde: (i) o compromisso político em forjar mecanismos de segurança colectiva com o propósito de combater a criminalidade transnacionalmente organizada, por intermédio do reforço da segurança marítima e do estado de direito democrático; e (ii) apoiar a transição e libertar o arquipélago da sua dependência estrutural – aos doadores externos – para o investimento e o comércio, através da criação de oportunidades de negócios susceptíveis de gerar riqueza interna e promover o crescimento económico.

No âmbito da prossecução desse princípio basilar da política externa norte-americana, Cabo Verde tem sido recipiendário, desde os primórdios da independência nacional, da ajuda humanitária de emergência e assistência económica por parte dos EUA. Tem, ainda, beneficiado, mais recentemente, de um universo multifacetado de instrumentos políticos e incentivos institucionais com impacto decisivo sobre a estratégia global de desenvolvimento nacional e passíveis de catapultar a transição da dependência externa para um cenário de intensificação do investimento e da cooperação comercial. De entre os instrumentos políticos mobilizados, no âmbito da supracitada agenda estratégica da política externa norte-americana, importa destacar os incentivos comerciais concedidos ao abrigo do *African Growth and Opportunity Act* (AGOA), o *Open Skies Agreement* que facilita a expansão e a segurança aéreas, e a selecção do arquipélago, pela segunda vez consecutiva, como beneficiário dos fundos do *Millenium Challenge Corporation* (MCC), graças aos resultados satisfatórios atingidos no domínio da boa governação, no reforço do ambiente de negócios e clima de investimento, na reforma do sector financeiro, na melhoria da rede de infra-estruturação do país, do aumento da produtividade agrícola e na prossecução de reformas políticas essenciais, que culminaram com a sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC), em Julho de 2008, após um longo processo negocial que beneficiou da assistência técnica dos EUA e da UE.

De registar, ainda, no continente americano, o forte potencial de cooperação existente no seio dos países da América Latina (Brasil, Argentina etc.) que vivenciam um franco processo de integração económica e regional no âmbito do Mercosul – onde radica uma parte significativa da nossa comunidade diaspórica –, e que “deve ser objecto de uma maior acção político-diplomática de forma a alargar o espaço de diálogo e incrementar o escopo da cooperação”⁸³.

83 MNECC (s.d.) – *Manual do Serviço Diplomático*, Praia: MNECC, p. 10.

4.4. Ásia: um Novo Paradigma para a Cooperação Sul-Sul?

“Cabo Verde tem interesse em se relacionar com Estados, e não com indivíduos ou regimes, sempre num quadro de respeito da nossa soberania e defesa dos nossos interesses”⁸⁴.

De registar, ainda, no continente asiático, o reforço das relações de cooperação política e económica, bilateral, com a República Popular da China e o Japão, numa lógica de diversificação das parcerias estratégicas e de incremento da cooperação Sul-Sul como modelo alternativo de cooperação para o desenvolvimento. As relações de cooperação bilateral entre Cabo Verde e a China remontam os primórdios da independência nacional abrangendo domínios como a infra-estruturação do país, a ajuda alimentar, a assistência técnica etc. Atendendo os interesses estratégicos da China em África, e dada a possibilidade de se aproveitar a plataforma geográfica do arquipélago como *gateway* para a sua penetração no mercado africano, as relações de cooperação económica e comercial intensificaram exponencialmente sob o respaldo institucional quer do Fórum de Cooperação China-África como do Fórum de Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa.

Enquadrada numa estratégia global de redimensionamento das suas relações externas e de diversificação das parcerias estratégicas, a diplomacia cabo-verdiana tem forjado – ancorado na noção de cooperação Sul-Sul como modelo alternativo e complementar às formas tradicionais de cooperação política – novas soluções institucionais e estratégias de mobilização de recursos externos, obedecendo, sempre que possível, ao princípio estruturante e orientador da sua acção externa: o desenvolvimento.

Importa, contudo, aferir quais são os verdadeiros interesses estratégicos da China⁸⁵ em reforçar os laços de cooperação política, económica e comercial com um Estado insular, arquipelágico, sem quaisquer recursos naturais-energéticos e que se vem confrontando, ao longo do seu percurso histórico, com os desafios da viabilidade, vulnerabilidade⁸⁶ e sustentabilidade? Será que a esta cooperação está subjacente razões filantrópicas ou os interesses estratégicos, comerciais e energéticos da China em África, utilizando, assim, o arquipélago de Cabo Verde como plataforma continental⁸⁷ de apoio à sua inserção no mercado africano?

Cabo Verde foi, ao longo da sua história política, recipiendário da ajuda externa ao desenvolvimento, sobretudo em donativos e empréstimos concessionais, por parte dos países asiáticos, e na actual contextura política – devido às vantagens comparativas e competitivas que encerram a sua localização

84 Jornal A Semana – “Cabo Verde no Mundo Bipolar”, Entrevista concedida por José Brito, Ministro dos Negócios Estrangeiros de Cabo Verde, a José Vicente Lopes, 1 de Abril de 2010, p. 17.

85 ANDRADE, Leila – *A China em África – Que Desenvolvimento Comum? O Caso de Cabo Verde*, Lisboa: ISCSP-UTL, 2009.

86 COSTA, Suzano – *Op. Cit.*, 2009b, p. 182.

87 TAVARES, Pedro Borges – *Relações Cabo Verde-China: Balanço dos Trinta e Dois Anos de Cooperação*, Lisboa: FCSH-UNL, 2010.

geográfica privilegiada na encruzilhada atlântica entre a África, a Europa e as Américas – emergem perspectivas inovadoras no domínio da diplomacia económica, elevando a transição das suas relações externas, com a China, da cooperação tradicional ao patamar de uma parceria estratégica⁸⁸.

Todavia, uma das críticas comumente veiculadas nos circuitos políticos e académicos internacionais é a de que as relações externas e de cooperação para o desenvolvimento da China com os países africanos não são presididas, à semelhança do que sucede com a UE, pela introdução de critérios de condicionalidade política tais como a estabilidade política, a cultura da paz, a promoção dos valores democráticos, o combate à corrupção e o respeito escrupuloso pelos direitos humanos.

No caso particular de Cabo Verde são praticamente nulas as vozes que questionam o sentido e o alcance estratégico dessa cooperação e o seu carácter mutuamente benéfico porquanto a ajuda externa, seja em donativos, empréstimos concessionais, assistência técnica ou ajuda orçamental directa, constitui pedra angular da estabilidade económica e da sustentabilidade do desenvolvimento nacional. O viés assaz desenvolvimentista legítima, per si o pragmatismo (ou “utilitarismo”) da política externa cabo-verdiana e a sua inserção em múltiplos, e quiçá contrastantes, espaços de cooperação e integração regionais, com todas as ambivalências, paradoxos e antinomias que daí possam advir.

5. Da Geografia Política de uma Nação Arquipelágica

(...) O tempo dos homens não é nunca imune às malhas do espaço. A nossa pertença a um espaço arquipelágico, atlântico, peri-africano, saheliano – mesmo quando, no dia-a-dia, disso perdemos consciência – limita-nos, amplia-nos, define-nos o leque das possibilidades de realização histórica. O controle do espaço surge como um dos meios privilegiados de domínio do tempo histórico⁸⁹.

“Agentes da política externa, portanto, com todas as limitações inerentes a um país pequeno, ilhado em termos geográficos, linguísticos, religiosos, étnicos e diferentes em termos de desenvolvimento social, encaramos por vezes, a nossa realidade numa óptica de ilhéus egocêntricos, destemidos na aventura do partir mas, ao mesmo tempo, receosos e tímidos de assimilar outros hábitos e comportamentos a qualquer nível⁹⁰”.

88 Por oposição às relações de cooperação com a UE, no caso da China, não existe um documento oficial que consubstancie a noção de “parceria estratégica”, mas a evolução das relações de cooperação dos tradicionais laços políticos de amizade e solidariedade para o domínio económico, comercial, científico-tecnológico, empresarial, militar e a cooperação descentralizada atestam a elevação das relações a um novo patamar, como testemunha, aliás, a assinatura de vários acordos de financiamento de infra-estruturas, os empréstimos concessionais em curso ou em *pipeline*, a visita de entidades oficiais e missões empresariais ao arquipélago etc. Fontes da diplomacia cabo-verdiana (entrevista, sob anonimato) os projectos em *pipeline* de empréstimos concessionais, comerciais e de investimento chinês em Cabo Verde rondavam, no ano de 2009, cerca de 240 milhões de dólares norte-americanos (total). Vide, TAVARES, Pedro Borges – Op. Cit., 2010, p. 123-125.

89 CORREIA E SILVA, António – *Histórias de um Sahel Insular*, Praia: Spleen Edições, 1995, p. 9-10.

90 De como os condicionalismos geográficos influenciam marcadamente a trajectória histórica do homem cabo-verdiano, a configuração da sua política externa e o *modus operandi* dos agentes da diplomacia cabo-

As coordenadas da identidade geográfica, a pertença a um espaço arquipelágico, atlântico, insular e peri-africano, têm condicionado as opções estratégicas do arquipélago e o leque das possibilidades de realização histórica, contribuindo, assim, para a construção de uma representação social no cenário internacional de uma nação aberta ao mundo/externo, consubstanciada na reivindicação da sua vocação atlântica e de ponte entre mundos (Europa, África e as Américas).

Os princípios basilares da política externa cabo-verdiana sempre foram marcadamente influenciados pela consciência das suas vulnerabilidades e limitações enquanto nação insular e arquipelágica. Esses circunstancialismos geográficos e a sua localização na encruzilhada atlântica enformaram, igualmente, a cultura estratégica nacional, os preceitos da actuação diplomática e as características históricas da política externa cabo-verdiana: a garantia da sustentabilidade do desenvolvimento do povo das ilhas.

A percepção das limitações associadas à pertença a um espaço insular e arquipelágico norteou pragmaticamente o modo histórico de pensar, agir e sentir do homem cabo-verdiano. Como é sobejamente reconhecido por todos, foi exactamente a ausência de recursos naturais abundantes, a insularidade e convenções geograficamente determinísticas que moldaram a formatação da “psicologia étnica” cabo-verdiana, (*o imaginário do homem cabo-verdiano*), o *modus operandi* e ideário da sua elite política.

Cabo Verde constitui uma nação global, arquipelágica e diaspórizada “cujo valor e importância contrastam com a sua reduzida dimensão física ou a existência das riquezas endógenas possuídas”⁹¹. Essa dimensão central da construção identitária do povo das ilhas tem sido apropriada e incorporada pelo ideário da política externa orientando, por conseguinte, o pragmatismo da sua acção.

Parece-nos evidente que o discurso político e a retórica pública nacional convoca, para legitimar as suas ancoragens políticas e seu pensamento estratégico, várias categorias, idiomas e manejos da cartografia identitária, para maximizar as suas possibilidades de realização histórica, melhorando, significativamente, o seu lugar no mundo.

O posicionamento estratégico do arquipélago de Cabo Verde no concerto das nações enformou indubitavelmente a construção social da realidade arquipelágica e de uma dinâmica emancipadora de poder com base na sua referência geográfica, visto que “dificilmente se encontra um povo cuja História (diria, até, o destino, se sob esta palavra não pesasse, ainda, uma tão grande conotação fatalística) seja tão marcada pela pertença a um espaço geográfico como o cabo-verdiano”⁹².

verdiana veja-se, com proveito, AMANTE DA ROSA, Manuel – “Que Superpotência no Ano 2010? Que Opção para Cabo Verde?”, in *Conferência de Política Externa – Para uma Diplomacia Moderna e Eficiente*, Praia: MNEC, 2000, p. 1.

91 CORREIA E SILVA, António – *Op. Cit.*, 2001, p. 2.

92 CORREIA E SILVA, António – *Histórias de um Sahel Insular*, Praia: Spleen Edições, 2005, p. 9.

A geografia⁹³ constitui um elemento de poder por excelência e explica o facto de “um número considerável de pequenos e micro-Estados ter conseguido afirmar-se internacionalmente, a despeito da sua pequenez e aparente fragilidade, através da exploração inteligente das suas vantagens e da definição realista das suas expectativas. Por vezes, a própria pequenez funciona como incentivo para procurar um papel no complexo cenário internacional do mundo de hoje”⁹⁴.

Os construtores políticos da nação cabo-verdiana e os intervenientes da política externa sempre procuraram escorar as potencialidades estratégicas da sua localização geográfica privilegiada, convertendo-a num instrumento político e de poder na sua relação com as várias potências internacionais e organizações multilaterais.

A dimensão geográfica sempre foi percebida pela elite política cabo-verdiana como um elemento de poder e formador da sua cultura política: por um lado, ela é estrategicamente instrumentalizada para reivindicar novas ancoragens políticas e manejar a sua inserção em múltiplos cenários de cooperação multilateral, e por outro lado, a trajetória histórica do arquipélago e a sua relação com o mundo sempre foi norteada pela percepção dos limitados recursos de poder à sua disposição.

O argumento acima exposto demonstra a forma como os factores espaciais⁹⁵ afectam o fenómeno político e a política, assim como o político se serve do espaço para legitimar as suas prerrogativas políticas. De acordo com as principais concepções geopolíticas do mundo contemporâneo, as coordenadas de identidade geográfica (localização, território, recursos naturais, contingente populacional etc.) inferem directamente no peso político internacional dos Estados no concerto das nações.

À instrumentalização política dessas coordenadas da identidade geográfica, que até então constringia e limitava as estratégias de emancipação política do homem cabo-verdiano, esteve sempre subjacente uma preocupação exacerbada

93 Para a problemática da construção da realidade efectuada sobre os factores geográficos e a sua relação com o poder destacam-se as posições clássicas de Alfred Thayer Mahan, Harold Mackinder, Nicholas Spykman para o caso da geopolítica das potências marítimas, e Karl Haushofer e Friedrich Ratzel para o caso das potências continentais. Fundamentais para compreensão do fenómeno em apreço são também as explicações teóricas de Harold Sprout e Margaret Sprout sobre a importância das relações homem-meio para a configuração de determinados padrões de comportamento político. Ver MACKINDER, Harold – “The Geographical Pivot of History”, in *Geographical Journey*, (April, 1904) p. 434; MACKINDER, Harold – “The Round World and the winning of the Peace”, in *Foreign Affairs*, Vol. 21, Nr. 4, (July, 1943), pp. 595-605; SPYKMAN, Nicholas – *The Geography of Peace*, New York: Harcourt and Brace, 1944; RATZEL, Friedrich – *La Géographie Politique. Les Concepts Fondamentaux*, Paris: Fayard, 1987; HAUSHOFER, Karl Haushofer – *De la Géopolitique*, Paris: Fayard, 1986 ; SPROUT, Harold & SPROUT, Margaret – *The Ecological Perspective on Human Affairs with Special Reference to International Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1965.

94 FONSECA, Luís – “Por uma Política Externa Moderna e Eficaz: Perspectivas e Prioridades”, in *Conferência de Política Externa – Por uma Diplomacia Moderna e Eficiente*, Praia: MNEC, 2000, p. 1.

95 Sobre o peso da geografia nas relações políticas e os mecanismos pelos quais os homens forjam a sua consciência do espaço, convertendo-o, num instrumento de emancipação política veja-se, com proveito, MOREAU DEFARGES, Philippe – *Introdução à Geopolítica*, Lisboa: Gradiva, 2003, p. 13 e 15.

(nem sempre bem sucedida) em evitar antinomias, ambiguidades e paradoxos no repertório discursivo, na práxis política e nas estratégias de integração nos diversos espaços de cooperação regional e internacional.

Não obstante as limitações e as adversidades típicas da pertença a um espaço insular, arquipelágico e peri-africano, a elite política e intelectual procurou sempre maximizar os benefícios estratégicos da sua localização geográfica privilegiada, na encruzilhada atlântica, instrumentalizando-a, e ampliando paulatinamente as possibilidades de realização histórica e de emancipação política do homem cabo-verdiano na sua relação com o mundo.

Este facto ilustra, de forma pragmática, que o valor estratégico de um espaço “é devido mais à sua dimensão relacional do que às suas características intrínsecas”⁹⁶ e a sua importância depende essencialmente do papel que este desempenha no quadro de uma rede inter-activa de espaços interdependentes: “o valor geoestratégico é algo que se inscreve no transitório e no conjuntural. Ele não decorre da identidade geográfica, mas das relações entre esta e a conjuntura”⁹⁷.

A hipótese explicativa por nós inventariada é que, a construção desse poder se efectua em torno de uma referência geográfica na sua relação com a organização política do mundo, na medida em que, neste caso específico, o valor do espaço insular cabo-verdiano “depende sempre das configurações prevalentes sobre um amplo espaço envolvente [África, Europa, Américas ou Ásia], com o qual, directa ou indirectamente interactiva”⁹⁸. A forma estratégica como uma plataforma territorial potencia a emancipação política dos Estados e a construção heterodoxa de uma nova dinâmica de poder, constitui reflexo inequívoco do “papel desempenhado pela geografia na definição das trajetórias históricas do povo cabo-verdiano”⁹⁹.

Cabo Verde tem procurado, ao longo da história, tirar proveito de uma dupla e antiga tradição¹⁰⁰ decorrente da sua posição geo-económica: por um lado, de escala e ponto de reabastecimento nas rotas do Atlântico; por outro lado, de entreposto no comércio com a costa ocidental africana.

O percurso histórico-político da nação cabo-verdiana enquanto realidade arquipelágica refuta indelevelmente a natureza determinística recorrentemente imputada ao seu espaço insular. De fatalidade inquestionável e insuperável em realidade periférica¹⁰¹, a nação cabo-verdiana soube conciliar historicamente a *coerência dos princípios* e o *pragmatismo da acção*, em prol da sustentabili-

96 CORREIA E SILVA, António – *Op. Cit.*, 1995, p. 10.

97 *Idem*, p. 53-54.

98 CORREIA E SILVA, António – “Cabo Verde e a Geopolítica do Atlântico”, in *História Geral de Cabo Verde, Maria Emília Madeira Santos* (Coord.) Volume II, 2ª Edição, Lisboa: Instituto de Investigação Científica e Tropical, Praia: Instituto Nacional de Investigação Cultural, 2001, p. 2.

99 *Idem*, p. 9.

100 MURTEIRA, Mário – *Os Estados de Língua Portuguesa na Economia Mundial. Ideologias e Práticas do Desenvolvimento*, Lisboa: Editorial Presença, 1988, p. 173.

101 SILVEIRA, Onésimo – “A Nação Cabo-verdiana e os Desafios da Globalização”, in *Cabo Verde – Um Caso Insular nas Relações Norte-Sul, Revista Estratégia*, n.º 20, IEEI, Cascais: Principia, 2004 p. 44.

dade de um desenvolvimento efectivamente integrado e consentâneo com as principais demandas da sociedade cabo-verdiana, i. e., “privilegiar o desenvolvimento do arquipélago, incidindo em sectores-chaves ligados à melhoria das condições de vida das populações”¹⁰².

O propósito dessa estratégia de inserção internacional é assegurar a inclusão do arquipélago na ordem internacional e influenciar o figurino da acção externa das principais potências internacionais, cujos interesses políticos e objectivos estratégicos sejam potencialmente convergentes e consentâneos com os da nação cabo-verdiana (segurança, paz, estabilidade, desenvolvimento sustentado etc.).

Com efeito, a reivindicação da parceria especial entre Cabo Verde e a União Europeia se assenta, fundamentalmente, na construção de uma dinâmica de poder que se estriba sobre as potencialidades geográficas de um território insular e a sua relação com uma conjuntura política internacional eminentemente securitária. Essas múltiplas pertenças geográficas, identitárias e políticas continuarão a ser estrategicamente convocadas pela elite para configurar o padrão da sua acção política, o posicionamento externo do arquipélago na textura internacional e a maximização dos recursos da cooperação externa para o desenvolvimento.

6. A Diáspora na Política Externa Cabo-verdiana

“(…) Os cabo-verdianos têm potencial histórico e cultural para, progressivamente, melhorar o seu lugar no mundo”¹⁰³.

“L’émigration a toujours été une constante de la ‘capverdienneté’ et c’est cela que nous relate sa culture”¹⁰⁴.

A insularidade e a inexistência de recursos naturais susceptíveis de inverter o percurso histórico do homem cabo-verdiano contribuíram, indubitavelmente, para a intensificação das vagas de emigração para o Mundo Ocidental (Europa, EUA) e para a formação de uma nação diásporizada dotada de uma singular mundividência e portadora de padrões civilizacionais tributários dos paradigmas culturais dominantes nas nações mais desenvolvidas.

A diáspora tem sido uma das dimensões estruturantes da política externa cabo-verdiana¹⁰⁵ e, neste particular, o arquipélago tem procurado intensificar as

102 DELEGAÇÃO DA COMISSÃO EUROPEIA EM CABO VERDE – *25 Anos de Cooperação União Europeia/Cabo Verde*, Praia: Comissão Europeia, 2003.

103 TOLENTINO, Corsino – “Emigração Cabo-verdiana – De Fado a Projecto”, in *Cabo Verde – Um Caso Insular nas Relações Norte-Sul, Revista Estratégia*, n.º 20, IEI, Cascais: Principia, 2004, p. 73.

104 FEILMAN QUINA, Carolina – *Op. Cit.*, 2000, p. 230.

105 Para a relação entre a emigração e a política externa cabo-verdiana bem como a problemática das principais ‘ilhas exteriores’ do arquipélago veja-se, CARDOSO, Kátia – *Diáspora: A (Décima) Primeira Ilha de Cabo Verde. A Relação entre a Emigração e a Política Externa Cabo-verdiana*, Tese de Mestrado em Estudos Africanos. Desenvolvimento Social e Económico em África, Lisboa: ISCTE, 2004.

suas relações político-diplomáticas com contextos sociais nos quais a comunidade cabo-verdiana se revele particularmente expressiva. Este foi, contudo, um dos propósitos que presidiu o estabelecimento das primeiras representações diplomáticas e consulares do arquipélago no mundo e o reforço do relacionamento político com algumas das principais potências do mundo Ocidental.

Pese embora a saliência da geografia como marca identitária que determina e condiciona decisivamente a estratégia diplomática cabo-verdiana, a emigração e a diáspora, constituem, também, dimensões tradicionalmente presentes no ideário da política externa e mobilizados pela prática diplomática. Logo após a independência nacional elegeu-se como prioridade da política externa cabo-verdiana a protecção dos interesses nacionais¹⁰⁶ no estrangeiro por intermédio da abertura de consulados de carreira nos países onde a concentração de emigrantes se fazia sentir com alguma premência.

A emigração representa uma constante da realidade cabo-verdiana, sendo a afirmação das comunidades cabo-verdianas na diáspora, a valorização das suas competências e o reforço do seu papel no processo de desenvolvimento nacional uma referência formatadora da acção externa. O fenómeno migratório constitui uma inevitabilidade e uma variável explicativa da trajectória histórica do povo cabo-verdiano, das dinâmicas de construção identitária forjadas pela elite intelectual e do projecto político arquitetado pela classe dirigente.

Ao ideário da política externa esteve sempre subjacente a defesa dos interesses das comunidades cabo-verdianas estabelecidas no exterior, o reforço das relações político-diplomáticas com as sociedades de acolhimento e a garantia da sua participação efectiva na vida política, económica e cultural de Cabo Verde.

A relevância da diáspora na política externa é evidente na medida em que os principais parceiros do desenvolvimento e doadores externos se situam em contextos políticos e de recepção em que a comunidade cabo-verdiana se revela particularmente expressiva, além das remessas dos emigrantes¹⁰⁷ constituírem um dos pilares do PIB e garante da estabilidade macroeconómica do arquipélago a par da APD e das receitas do turismo.

Denota-se, no entanto, que o Estado de Cabo Verde tem ajustado os princípios teóricos da sua acção externa à dimensão e relevância da sua comunidade diaspórica¹⁰⁸, pese embora a colossal discrepância entre o enunciado pela

106 Segundo o Embaixador Luís Fonseca a percepção dos interesses nacionais em Cabo Verde é quase que instintivamente assumida, não existindo uma hierarquização precisa nem uma caracterização sistemática dos elementos prioritários que enformam esses interesses. FONSECA, Luís – “Por uma Política Externa Moderna e Eficaz: Perspectivas e Prioridades”, in *Conferência de Política Externa – Por uma Diplomacia Moderna e Eficiente*, Praia: MNEC, 2000, p. 2.

107 Além dos aspectos puramente económicos são ainda aduzidos argumentos de natureza política para salientar a relevância a diáspora para Cabo Verde, tais como a participação política dos emigrantes nas eleições presidenciais e legislativas, bem como a possibilidade de se constituírem enquanto actores políticos activos susceptíveis de condicionar o decurso dos eventos políticos nacionais.

108 Verifica-se, contudo, uma relação de proporcionalidade directa entre a intensificação do relacionamento político com determinados contextos e o volume da ajuda externa daí proveniente.

retórica discursiva e a práxis política quando aferimos a influência efectiva da diáspora na actuação externa do arquipélago. Na maioria dos casos o postulado pelo discurso de chancelaria e nos documentos orientadores de política nem sempre redundam, na mesma proporção, em “acções concretas propiciadoras de uma participação activa dos emigrantes quer na sociedade cabo-verdiana, quer nas sociedades de acolhimento”¹⁰⁹.

Não obstante as disparidades e os constrangimentos decorrentes da ausência de meios institucionais e financeiros¹¹⁰, a comunidade emigrada sempre foi considerada pela orientação externa como parte integrante da nação cabo-verdiana, tendo um peso determinante na estruturação da cultura política nacional por via da transferência de conhecimentos, ideais e valores decorrentes da intensidade dos fluxos migratórios protagonizados pelo homem cabo-verdiano.

O projecto migratório e a apetência pela importação de códigos conduta tributários do mundo Ocidental, além de conferir particular mundividência, possibilitou uma interacção e socialização permanentes com o ideário da cultura europeia e os seus valores políticos de referência (paz, democracia, direitos humanos), tendo como consequência notória a sua importação mimética para o contexto político de origem.

O contributo da diáspora em momentos políticos fundacionais da nação cabo-verdiana¹¹¹, como sejam a luta pela independência nacional e a transição para a democracia multipartidária, salientam a sua proficiência e vitalidade como instância formatadora da cultura política e estratégica nacional. Com efeito, as negociações político-diplomáticas conducentes ao acordo de parceria especial entre Cabo Verde e a UE procuraram contemplar, ainda, a condição diasporizada da nação cabo-verdiana e o facto de grande parte do seu contingente populacional, massa crítica e capital humano radicar no espaço comunitário europeu.

O facto de Cabo Verde ser sobejamente referenciado como nação global, diasporizada e arquipelágica, representação social teoricamente ancorada no fenómeno migratório e nas coordenadas da sua identidade geográfica, constitui um argumento potenciador da integração, sobretudo, se aludirmos ao cosmopolitismo político de Kant, e não às fronteiras geográficas, como referência epistemológica da construção das comunidades políticas.

109 CARDOSO, Kátia – “A Diplomacia Cabo-verdiana e a Diáspora” (resumo), in Suzano Costa, Francisco Carvalho & Carlos Tavares (Coord.) – *A Juventude e a Promoção da Cultura de Investigação – Actas do I Encontro de Jovens Investigadores Cabo-verdianos*, Lisboa: AJIC, 2007, p. 242.

110 CARDOSO, Kátia – *Op. Cit.*, 2004, p. 4.

111 A historiografia cabo-verdiana ilustra alguns exemplos de movimentos sociais, políticos e cívicos que, não obstante se estruturarem na diáspora, exerceram um efeito mimético com implicações notórias na trajectória e no desfecho de determinados acontecimentos políticos. Veja-se VICENTE LOPES, José – *Cabo Verde: Os Bastidores da Independência*, Praia: Spleen Edições, 1996.

7. À Guisa de Conclusão...

A reivindicação do estatuto de nação atlântica e aberta ao exterior constitui uma das principais prerrogativas da política externa cabo-verdiana dada a sua localização privilegiada na encruzilhada entre a África, a Europa e as Américas. A fragmentação das ameaças derivada do fim da bipolaridade e a existência de objectivos globalmente partilhados como o combate ao terrorismo internacional, a criminalidade transnacional organizada, o narcotráfico, a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos, requerem a mobilização de mecanismos de segurança cooperativa passíveis de garantir uma paz sustentável e duradoura entre os Estados. Por conseguinte, a natureza fragmentada das ameaças globais num mundo cada vez mais globalizado e interdependente recoloca Cabo Verde no mapa político mundial e potencia a sua propalada vocação atlântica em torno dos desígnios da paz, segurança e estabilidade internacionais como orientações estratégicas da sua acção externa.

A maioria da documentação relevante analisada sobre a política externa cabo-verdiana¹¹² enuncia como princípios orientadores da prática diplomática a defesa dos interesses nacionais, o estabelecimento de relações diplomáticas, económicas e de cooperação com base no respeito mútuo, na reciprocidade dos interesses e no princípio da não ingerência nos assuntos internos. As relações de cooperação deverão ser, ainda, presididas pela manutenção e alargamento dos parceiros de desenvolvimento, promovendo, assim, novas solidariedades e parcerias estratégicas assentes na defesa de valores e interesses comuns aos Estados.

No que tange aos princípios universais e modeladores das relações internacionais contemporâneas, a acção externa assume como primordiais a sua promoção como país democraticamente estável, defensor de uma diplomacia amante da paz, dos direitos humanos e da legalidade internacional. A afirmação das comunidades cabo-verdianas na diáspora e sua participação activa no processo global de desenvolvimento da nação é também assumida como um dos eixos estratégicos da acção externa. Por outro lado, desde a independência nacional, houve uma aposta clara, deliberada e consequente no capital humano como vantagem comparativa e competitiva a longo prazo. Enquanto os outros Estados recém independentes arquitectavam estratégias de potencialização dos seus recursos naturais, Cabo Verde assumiu como sua singularidade a valorização dos seus recursos humanos e o reforço da sua credibilidade externa.

Em suma, a consciência das vulnerabilidades internas, a ausência de recursos naturais, a insularidade, a exiguidade territorial e a localização geográfica privilegiada, na encruzilhada atlântica, formataram a percepção de que a política externa e a boa governação constituem recursos estratégicos do desenvolvimento das ilhas. A condição insular, arquipelágica e diaspórica da nação

112 A construção da narrativa sobre as grandes tendências e os eixos estratégicos da política externa cabo-verdiana foi elaborada com recurso a documentação orientadora de política como os Programas de Governo, as Grandes Opções do Plano, o Manual do Serviço Diplomático, a Convenção de Viena sobre as Relações Diplomáticas (de 1961), a Convenção de Viena sobre as Relações Consulares (de 1963), legislação nacional pertinente, programas indicativos de cooperação subscritos, acordos bilaterais e multilaterais assinados, bem como a literatura e o quadro teórico de referência da *foreign policy analysis* etc.

tem sido historicamente convertida como uma vantagem comparativa e competitiva para Cabo Verde na sua relação com a organização política do mundo: a insularidade e a dimensão arquipelágica além de possibilitar a subscrição de vários tratados, acordos e convenções internacionais com as principais potências mundiais, permite aos cabo-verdianos forjarem uma ancoragem política e manejos da construção identitária na encruzilhada entre Europa, África e as Américas, também ela, potenciadora da inserção em múltiplos espaços políticos internacionais.