

# A traxectoria da cooperación oficial portuguesa

*João Gomes Cravinho*

## **Introdución: a natureza do problema**

---

O problema central da cooperación oficial portuguesa reside na súa dispersión interministerial e na conseguinte falta de dirección e control político. O membro do Goberno teoricamente responsábel da cooperación (o secretario de estado da Cooperación) ten en realidade unha enorme dificultade para deseñar e facer respectar unha política para o sector, e moitos daqueles que ocuparon ese posto ao longo de tres décadas nin sequera tiñan un coñecemento razoábel do conxunto de actividades que se desenvolven baixo o nome de cooperación.

A dirección política da cooperación é a capacidade de afectar os recursos dispoñíbeis, e xestionalos, de acordo cunha determinada concepción de prioridades e obxectivos. O control político da cooperación é a capacidade de verificar que as actividades corresponden ao previsto, o que implica a posibilidade de efectuar axustes para aproximar as realidades prácticas aos obxectivos politicamente identificados. É o seu control político o que permite ao electorado (ou ao Parlamento) esixir contas aos gobernantes sobre o exercicio de poder. A ausencia de dirección e control político significa que a cooperación portuguesa non desempeña unha función útil en termos de política externa, e que o contributo que fai para o desenvolvemento dos países beneficiarios acontece apenas por coincidencia, nas ocasións en que os recursos non son desperdiciados. Significa tamén que hai unha importante falla política na medida en que os recursos públicos utilizados en actividades de cooperación non obedecen a unha definición política pública, e os gobernantes non poden responder polo bo uso deses recursos.

Neste artigo procurarei describir os procesos que deron estas características á cooperación portuguesa, e procurarei identificar algúns dos elementos fundamentais para a súa reforma, tan necesaria como adiada.

## **Xénese e natureza da cooperación portuguesa**

---

O alborotado proceso de descolonización de 1974-75 levou a que a inauguración de relacións políticas entre Portugal e algunhas das súas antigas colonias fose un proceso inicialmente difícil, caracterizado máis por contactos e accións soltos e de pequena dimensión que por xestos amplos e de sentido político claro. Do punto de vista formal, asináronse de inmediato, na data de independencia ou próximos dela,

Acordos Xerais de Cooperación, a excepción de Angola con quen apenas en 1978 se asinou un tal Acordo. Mais na práctica as relacións oficiais de Portugal con estes novos países pasaron primeiro por unha fase de desxeo, levando a que apenas no final da década dos setenta e inicios dos anos oitenta se sentise a necesidade política de dar un encadramento sistemático á cooperación oficial coas antigas colonias.

O virar da década marca a institucionalización das relacións de cooperación entre Portugal e as súas antigas colonias, nomeadamente por vía da creación simultánea, a finais de 1979, da Dirección Xeral para a Cooperación (DGC)<sup>(1)</sup> e do Instituto para a Cooperación Económica (ICE)<sup>(2)</sup>. Mentres a DGC se encadraba exclusivamente no Ministerio dos Negocios Estranxeiros, naturalmente con tutela única, o ICE tiña a dupla tutela do MNE e do Ministerio das Finanzas e do Plano. Este arranxo institucional marca a primeira tentativa sistemática de ordenar as actividades de cooperación que xa existían. Porén, o contexto no cal se crean estas institucións está lonxe de ser unha páxina en branco. Ao contrario: como veremos, algunhas das máis relevantes características da cooperación portuguesa xorden precisamente nos primeiros anos seguintes ás independencias das antigas colonias.

Entre 1974 e 1979 existiron varios órganos ligados a asuntos de cooperación coas antigas colonias<sup>(3)</sup>. O primeiro foi o Gabinete Coordinador para a Cooperación<sup>(4)</sup> que respondía directamente ao presidente da República e que incluía representantes de varios ministerios sectoriais. Este factor é particularmente relevante na medida en que nos permite verificar a presenza na propia semente da primeira institución dun dos trazos fundamentais e caracterizadores da cooperación portuguesa: a coexistencia, en tensión, dunha vontade de coordinación das actividades de cooperación, coa dispersión inevitábel resultante da autonomía das actividades dos diversos ministerios.

Hai unha razón obvia para a inclusión en 1974 dunha lóxica interministerial para a cooperación cos novos estados de lingua portuguesa: nun pasado moi recente funcionarios públicos agora colocados neses mesmos ministerios tiñan desenvolvido responsabilidades administrativas nas colonias, e retiñan por iso algún coñecemento especializado que procuraban agora axustar ás novas realidades. Esta abordaxe, que eventualmente naquel tempo parecía evidente, implicou a facultade de poder fixar algúns funcionarios, que estaban anteriormente ligados á xestión sectorial dos territorios ultramarinos, nos ministerios en que se encontraban inseridos.

(1) Decreto-Lei 486/79 de 18 de decembro.

(2) Decreto-Lei 487/79 de 18 de decembro.

(3) O Instituto de Estudos para o Desenvolvemento elaborou en xullo de 2002 un documento co título “Evolución do Encadramento Xurídico-Institucional da Política de Cooperación Portuguesa”, que refire as varias institucións creadas no ámbito da cooperación. Aínda que moi útil como documento de apoio, non sempre no texto se dá a debida importancia a dinámicas que non estexan explicitamente expresadas nos documentos lexislativos. Creo no entanto que a periodicidade xurídico-institucional que nese documento se adopta é a máis adecuada ao estudo da cooperación portuguesa, a saber: primeiro período, 1974-79; segundo período, 1979-1994 (dividido en dúas fases polo IED, unha división que na práctica non se xustifica por non representar ningunha mudanza importante); terceiro período, 1994-1999; cuarto período, 1999-2002.

(4) Decreto-Lei 791/74 de 31 de decembro.

Outra institución creada nesa época foi a Comisión de Coordinación das Negociacións no Dominio Económico e Financeiro cos Novos Estados<sup>(5)</sup>. En rigor, tratábase dunha institución dedicada á protección e promoción de intereses económicos portugueses nas antigas colonias, aquilo que hoxe se designa por internacionalización da economía, e non dunha institución directamente relacionada coa cooperación para o desenvolvemento. Convén, no entanto, referirmos a este organismo por encontrarmos aquí a primeira manifestación doutra tendencia histórica da cooperación portuguesa: a súa ligazón con procesos máis próximos dunha idea de promoción de intereses empresariais portugueses. O punto que aquí se subliña é simple: a xestión corporativa da atribución de subsidios, unha característica ligada á tradición estatal portuguesa, encontrou terreo fértil na cooperación, perdurando neste sector máis que nalgunhas outras áreas da vida económica do país, e sobrepóndose ás dinámicas de promoción do desenvolvemento nos países ditos beneficiarios.

Varias outras configuracións institucionais existiron durante eses primeiros anos posteriores ao 25 de Abril, incluíndo un efémero Ministerio para a Cooperación<sup>(6)</sup>, mais no esencial as actividades de cooperación que se comezaran a desenvolver fixéranos nun contexto que se pode caracterizar como de “libre iniciativa institucional”. É deste ambiente que resulta unha das particularidades máis curiosas da cooperación portuguesa: existen na administración pública portuguesa (como en toda a sociedade) un elevado número de persoas que por unha razón ou outra teñen unha experiencia persoal de vida en África, mantendo relacións persoais con persoas que ficaron alí, africanas ou portuguesas. Coas máis diversas motivacións, a máis frecuente das cales era moi probablemente unha simple e sincera vontade de ofrecer algún apoio, algunhas desas persoas comezaron a encontrar medios para utilizar recursos do Estado para o desenvolvemento de proxectos ou actividades de cooperación. Os casos máis frecuentes, eventualmente por seren obvios e fáciles de promover nos niveis de decisión na administración pública, eran casos de apoio directo á institución homóloga no novo Estado, o que por veces significaba a propia creación dunha institución homóloga no novo Estado. É importante subliñar varios aspectos desta particularidade da cooperación portuguesa.

O primeiro é que a ausencia dunha política xeral de cooperación e dunha institución con dirección e capacidade para exercer a coordinación levou á consolidación de mecanismos que podemos apelidar de neocoloniais, nun sentido moi específico: as circunstancias propiciaron a reconstitución de lazos institucionais cuxos pasos seguían as pisadas aínda visíbeis dos antigos arranxos institucionais coloniais. Segundo, este proceso continúa en si mesmo mecanismos de auto-reproducción porque, de parte a parte, desenvolvéronse lazos e hábitos de interacción persoal que se consolidaban case que independentemente da utilidade das actividades. Nalgúns casos as actividades pouco pasaban do hábito de “misións” frecuentes, ora de Portugal a África

(5) Despacho da Presidencia do Consello de Ministros de 24 de xuño de 1975.

(6) Entre setembro de 1975 e agosto de 1976.

ora de África a Portugal (neste caso normalmente identificados como “períodos de formación”) coa concomitante convivencia persoal.

Esta característica particularísima da cooperación (e da sociedade) portuguesa levou a que nun prazo de poucos anos un enorme número de institucións do aparello do Estado tivesen desenvolvido relacións de cooperación coas antigas colonias, sen que este desenvolvemento obedecese a unha política clara do Estado. Para comprender este proceso, cómpre procurar non nos obxectivos do propio Estado portugués, conforme eran identificados polos sucesivos Gobernos, senón na dinámica dos funcionarios públicos que, tendo acceso a recursos do Estado, realizaban actividades de cooperación na convición (case universalmente tolerada e amplamente compartida) de estaren a levar a cabo accións de interese xeral para Portugal, para os países beneficiarios, e para as relacións entre Portugal e os PALOP. Caricaturizando (mais como en calquera caricatura co obxectivo de destacar algúns trazos máis determinantes), podemos dicir que a xénese da cooperación portuguesa está fortemente ligada a un proceso de apropiación descoordinada de recursos públicos por parte dalgúns funcionarios, co obxectivo de levar a cabo actividades cuxa xustificación se encontra no plano da relación afectiva que eses funcionarios nutrían con África.

Sobresaen como características desta forma de traballar dous elementos importantes. O primeiro é a forza do afecto. Probablemente máis que en calquera outra cooperación bilateral verifícase no caso portugués un enorme empeño persoal dos funcionarios públicos que desenvolven actividades de cooperación, derivado do gusto que teñen en traballar cos países lusófonos de África. Esta característica ten vido a diminuír coa pasaxe do tempo, xustamente na medida en que a sociedade portuguesa (e a propia identidade nacional) se afasta progresivamente das súas ligazóns con África. É interesante apuntar, no entanto, que esta característica voltou a ser determinante na cooperación que se estableceu con Timor Leste a partir de 1999, neste caso debido non a experiencias persoais senón máis ben á intensidade con que se desenvolveron os acontecementos naquel territorio durante o período que levou á independencia.

A segunda característica que sobresaen, corolario evidente da primeira, é que a participación en actividades de cooperación non está directamente relacionada con coñecementos ou formación adecuada. Non é inxusto falar dunha cooperación predominantemente *apaixonada*, importando subliñar o duplo sentido desa palabra: é *apaixonada* porque resulta en grande parte da forza do afecto, e tamén porque non é feita coa experiencia e co coñecemento especializado que están implícitos en abordaxes profesionais.

Resumindo, cando no fin da década dos 80 se crean o ICE e a DGC, co obxectivo de dar un encadramento claro e abrangente á cooperación, existen xa en campo múltiples iniciativas de cooperación a pequena escala<sup>(7)</sup>, que contribúen a que

---

(7) Case todas as iniciativas son moi pequenas mais para dar unha idea de conxunto podemos dicir que en 1979 hai nada menos que 640 cooperantes portugueses nos PALOP. Ver a tese do Mestrado de Rogério Paulo Faria das Neves e Castro, *Estruturas de Apoio á Cooperaçao cos PALOP: uma proposta de acçao*, ISEG, abril de 2002.

nunha fase moi precoz se establezan, á vez, polo menos tres características definidoras da cooperación portuguesa:

- A natureza interministerial da cooperación.
- A idea de que unha parte importante da cooperación pasa pola atribución de subsidios a determinadas empresas portuguesas.
- A cristalización en moitos ministerios e outras institucións de grupos de persoas cunha relación afectiva especial con África que materializan a través da realización de actividades de cooperación. Disto resulta unha abordaxe pouco profesionalizada.

### **O dispositivo institucional da cooperación portuguesa**

---

A creación do ICE e da DGC marcan claramente unha abordaxe nova por parte do poder político, eventualmente máis en resposta a unha sensación de ser necesaria algunha ordenación da cooperación que en función dunha visión estratéxica clara dos propósitos e dos mecanismos desa cooperación. Efectivamente, o mandato, os instrumentos dispoñíbeis e a propia dinámica interna das dúas novas institucións non fai outra cousa que xestionar as características xa establecidas de cooperación portuguesa, aceptándoas e reforzándoas ao longo dos anos.

O Instituto para a Cooperación Económica ten como obxectivo esencial da súa actividade a promoción de intereses económicos portugueses en África, e en particular nos PALOP. O termo “cooperación” é utilizado aquí no seu sentido máis lato, sen ligazón necesaria á noción de Axuda Pública ao Desenvolvemento. En realidade esta abordaxe non é sorprendente se atendermos ao contexto: na altura, Portugal era un país beneficiario da APD, non habendo de todo condicións para ser un país doador. Só en 1991, cando se deu a adhesión de Portugal ao Comité de Axuda ao Desenvolvemento (CAD) da OCDE, podemos considerar que Portugal pasa efectivamente á condición de país doador.

Polo demais, era naquel período habitual invocar un argumento obviamente falaz a pesar da súa simplicidade atraente: como o comercio e a iniciativa privada son fundamentais para o desenvolvemento de calquera país, o apoio ao comercio e a actividades privadas representa un apoio para o desenvolvemento. A falacia reside, como é claro, non na primeira parte do argumento, mais no presuposto presente na segunda parte do argumento da utilidade de calquera forma de comercio ou actividade privada para o desenvolvemento. Non é preciso un esforzo grande da imaxinación para construír escenarios en que o comercio é prexudicial para o desenvolvemento, dependendo da natureza do comercio e dos termos de troca implicados. Igualmente, hai certos tipos de iniciativa privada que nada contribúen para o saudábel desenvolvemento dos países en que ocorren. No entanto, como o obxectivo fundamental do ICE era contribuír ao desenvolvemento *de Portugal* (e por conseguinte de empresas portuguesas) nunca houbo ningún

tipo de análise referido á relevancia desta forma de cooperación para o desenvolvemento dos países implicados.

En realidade, o ICE funcionaba como un distribuidor de subsidios estatais a empresas portuguesas con intereses en África. Non é fácil descodificar os mecanismos de decisión no ICE, mais todo apunta a un elevado grao de arbitrariedade. Os relatorios anuais e os programas levantan delicadamente a punta do veo, apenas o suficiente para se entender que serían necesarios elementos moito máis abundantes para se ter unha visión correcta da vida e dos propósitos desa institución.

A división de responsabilidades entre o ICE e a DGC pasaba por unha separación entre os asuntos “económicos” e “técnicos”, atribuídos ao ICE, e os asuntos “sociais” e “culturais” que serían da responsabilidade da DGC. A lóxica de fondo, nunca tornada plenamente explícita na documentación relevante, sería que as actividades potencialmente xeradoras de rendemento (sexa na forma dun negocio inmediato ou sexa na forma dun investimento a prazo) pertencerían ao ICE, mentres que as actividades sen horizonte algún de rendibilidade financeira estarían na esfera da DGC.

A Dirección Xeral de Cooperación foi creada en simultáneo co ICE, comparando as instalacións deste Instituto na Avenida da Liberdade<sup>(8)</sup>. A división de tarefas entre as dúas institucións levou ao desenvolvemento de rutinas a fin de evitar conflitos institucionais. Así, cabían nas responsabilidades da DGC a cooperación nas áreas de educación (con especial destaque para o ensino da lingua portuguesa) e da cultura, así como nas áreas “sociais” (termo que abrangía a saúde, a seguridade social, o deporte e a xuventude) e de administración do Estado (xustiza, administración pública e asuntos militares e de seguridade).

Ao longo de toda a súa existencia a DGC afectou unha parte substancial dos seus recursos a bolsas, nomeadamente para o ensino superior en Portugal. As outras áreas tradicionalmente apoiadas pola DGC foron a formación profesional e a asistencia técnica especializada a certos departamentos de administración pública, así como un conxunto de áreas que non serían susceptíbeis de seren contabilizadas como axuda pública ao desenvolvemento, como son as actividades dos centros culturais ou a formación militar, ou o apoio á evacuación médica de emerxencia. Polo demais, a DGC financiou numerosas “misións de cooperación” polas máis diversas entidades portuguesas –algunhas con propósitos específicos e outras que poden simplemente ser clasificadas como “prospección de mercado”– tendo financiado igualmente as viaxes e as estadias en Portugal de numerosos funcionarios públicos dos PALOP para “períodos de formación de curta duración” de utilidade e xustificación variábel.

Durante moitos anos a cooperación funcionou así, con reunións periódicas das Comisións Mixtas con cada un dos PALOP. As Comisións Mixtas de Cooperación eran auténticas excursións con representantes de polo menos unha ducia de institucións do Estado portugués, normalmente baixo a presidencia do secretario de estado

---

(8) Un feito recordado en case todos os relatorios de actividades do ICE, nos que se reivindicaba o uso pleno das súas instalacións.

da Cooperación. Ao longo de tres ou catro días, avaliábase a situación da cooperación en cada sector e deixábase un conxunto de promesas para o futuro. Ademais de non respectar as normas da contabilidade pública, nin o máis elemental bo senso, estas reunións producían compromisos do Estado portugués sen base no Orzamento Xeral do Estado. Como é evidente o grao de execución era sempre moi baixo, frustrando as expectativas que do outro lado tiñan sido alimentadas, e contribuíndo á idea de que Portugal é un país cuxas promesas de apoio non poden ser tidas en serio.

Xeneralizando, podemos dicir que se pode verificar unha diferenza importante nos percorridos da DGC e do ICE. Mentres o ICE mantén unha actuación moi estábel polo menos até 1992<sup>(9)</sup>, verifícase na DGC unha evolución bastante considerábel, sinal dun esforzo de aprendizaxe coa experiencia e dunha consciencia da necesidade de adaptación aos tempos e ás circunstancias que se alteraron moi substancialmente entre 1979 e 1994.

A mediados da década dos 80 a DGC funcionaba cunha noción romántica e asistencialista da cooperación. Non se vislumbra naquel período a máis pequena indicación da necesidade de identificar áreas prioritarias de intervención, de elaborar proxectos, de establecer obxectivos e metodoloxías para atinxir eses obxectivos e, en definitiva, de calquera indicio de se estar perante unha área onde posiblemente fosen útiles algúns coñecementos técnicos especializados. Nese contexto desenvolvéronse hábitos e formas de traballar pouco propicios ao saudábel desenvolvemento da cooperación, incluíndo unha actitude de grande laxismo por parte dos responsábeis políticos, sexa no Ministerio dos Negocios Estranxeiros, sexa na Asemblea da República.

Resumindo, podemos dicir que o período de 1979 a 1994, o período da convivencia entre a DGC e o ICE, tiña as seguintes características:

- Continuidade e consolidación das características xa desenvolvidas no período anterior, a saber: división da cooperación por ministerios sen coordinación entre si; uso da cooperación para a distribución de subsidios a empresas; natureza esencialmente apaixonada da cooperación.

- Creación dunha clivaxe (*cleavage*) institucional entre as actividades de natureza económica (ás cales o ICE imprimía unha lóxica baseada na procura do retorno, moitas veces inmediato porque o beneficiario era unha empresa portuguesa) e as actividades sociais e culturais (que a DGC trataba primeiro de forma puramente asistencialista e, máis tarde, con preocupacións desenvolvimentistas mais con pouca capacidade efectiva).

- Ausencia absoluta de sinerxías (ou sequera da procura de sinerxías) entre o ICE e a DGC.

- Falta de empeño dos responsábeis políticos no MNE, que toleraron a descoordinación total deste elemento da política externa, permitiron o desenvolvemento de

---

(9) A partir dese ano comeza a notarse tamén no ICE unha consciencia bastante máis acentuada da natureza da cooperación internacional, comeza un esforzo de centralización de información sobre o esforzo global da APD portuguesa, e comeza a gañar corpo a idea dunha fusión entre a DGC e o ICE.

múltiples cooperación ministeriais autónomas, e foron negligentes ao non crear os mecanismos esenciais para o uso racional dos recursos dispoñíbeis.

En maio de 1991 foi creada unha nova institución, o Fondo para a Cooperación Económica (FCE), que funcionaba xunto co ICE. A creación do Fondo obedeceu á idea da necesidade de apoiar o empresariado portugués que estaba interesado en desenvolver negocios cos PALOP, ofrecéndolle condicións máis favorábeis que aquelas que encontrarían no mercado financeiro, nomeadamente na banca e nos seguros, e asumindo algúns custos, especialmente custos asociados a estudos. Como sería de esperar, o FCE prolonga e acentúa a confusión entre internacionalización empresarial e cooperación para o desenvolvemento. Na práctica, as actividades empresariais pasaron a ser consideradas como actividades de cooperación (ou, a partir de certa altura, “cooperación empresarial”) cando ocorrían nos PALOP. O FCE existiu até 1999, mais a pesar de ter distribuído millóns de euros en subsidios non se fixo avaliación ou análise seria da utilidade deste diñeiro. De calquera dos modos, podemos imaxinar que o contributo para o desenvolvemento dos PALOP foi mínimo –a maiores, nin era ese o propósito–.

A creación do FCE acabou por contribuír a tornar redundante o ICE, xa que forneceu un instrumento parabancario específico para satisfacer as necesidades sentidas por empresarios. A partir dese momento, deixa de se xustificar a división entre asuntos “económicos” e asuntos “sociais e culturais”. A par disto, o regreso ao Comité de Axuda para o Desenvolvemento (CAD) da OCDE en 1974, tivo o efecto de evidenciar a natureza anacrónica do dispositivo institucional da cooperación portuguesa e a necesidade de reunir nunha soa institución a cooperación no Ministerio dos Negocios Estranxeiros.

A reforma da cooperación que entón se ensaiou pasou esencialmente pola creación do Instituto para a Cooperación Portuguesa (ICP). Desde logo pode considerarse que a creación do ICP representa un interese renovado por parte do MNE en dirixir a política da cooperación, visto que absorbe baixo tutela única as atribucións e competencias tanto da DGC como do ICE. A descentralización reinante era xa recoñecida como o grande calcañar de Aquiles da cooperación portuguesa, e a exposición a outras formas de traballar, primeiro por vía da adhesión ás comunidades europeas e máis tarde por vía do regreso ao CAD, reforzaron esa convicción. Porén, a época que se vivía era pouco propicia a reformas de fondo e non houbo vontade política para enfrontar as dificultades que xorden inevitablemente cando hai intereses instalados<sup>(10)</sup>.

O ICP foi, por tanto, creado co obxectivo de reforzar a coordinación da cooperación portuguesa, un paso esencial para a coherencia entre as múltiples actividades e para a eficacia desas actividades. Así, o ICP foi identificado como “único interlocutor institucional do Estado portugués no ámbito da planificación, coordinación, seguimento e avaliación da política de cooperación”. No entanto, inmediatamente

---

(10) Para calquera goberno, a capacidade de levar a cabo reformas de fondo ou estruturais é bastante superior nos primeiros anos despois da chegada ao poder que despois de varios anos nesa situación. Neste caso o mesmo partido e primeiro ministro estaban no poder hai máis de oito anos.

despois desta declaración aparentemente clara xorde a ambigüidade, ao afirmarse que esa responsabilidade debe ser exercida “en estreita articulación cos departamentos governamentais sectoriais, a fin de ser asegurada a procura do interese nacional”<sup>(11)</sup>.

Resumindo, o ICP representa un paso no sentido da dirección política unificada da cooperación, mais un paso aínda tímido xa que a institución non foi dotada dos instrumentos apropiados (control sobre o orzamento global da cooperación) nin dunha dirección absolutamente inequívoca. Por outra banda, os mandatos que as diferentes leis orgánicas dos ministerios sectoriais atribúen aos seus propios servizos de cooperación explotan claramente esta ambigüidade.

Na práctica, non se rexistraron alteracións cualitativas significativas na cooperación portuguesa durante os primeiros anos de vida do ICP. O ICP limitouse a herdar as rutinas de funcionamento dos dous organismos aos que sucedeu, que se pautaban por unha elevada tolerancia en relación á autonomía das actividades de cooperación levadas a cabo por numerosos organismos do Estado. Deuse continuidade, sen excesos de celo, ao aumento gradual de información sobre esas actividades, mais as características dominantes da cooperación portuguesa non sufriron ningunha alteración palpábel. Continuaba a ser unha cooperación pouco profesionalizada, sen a identificación clara de obxectivos e mecanismos, sen documentos de orientación estratéxica, e sen a aplicación de metodoloxías xa correntes noutros países<sup>(12)</sup>. Nun período en que houbo alteracións e avances grandes a nivel técnico na cooperación internacional, non se rexistrou ningún esforzo de formación e de actualización dos funcionarios, moitos dos cales se afundían en rutinas repetitivas sen comprender o potencial da transformación que estaba implícito na creación do ICP.

A fusión entre o ICE e a DGC deu un claro sinal político mais foi insuficiente por si só para efectuar unha transformación de fondo na cooperación portuguesa, por dúas razóns fundamentais. Primeiro, ficaron incólumes os principais obstáculos estruturais para unha mellor coordinación da cooperación, nomeadamente a elevada autonomía de que gozaban ministerios e outras institucións para a súa cooperación, e o baixo nivel de formación técnica específica dos funcionarios, quer nos ministerios quer no ICP. Segundo, non houbo un liderado político claro no sentido de se desenvolver unha política de cooperación, adecuando os instrumentos e as prácticas a esa política.

### **A primeira política de cooperación (1998-99)**

---

O problema da falta de liderado político comeza a alterarse a partir de 1998 cando aparece un impulso político novo, reforzado polos resultados moi esclarecedores do exame do CAD á cooperación portuguesa (1997) e por un recoñecemento cada

---

(11) As referencias son todas ao preámbulo do D-L 60/94.

(12) Por exemplo, de programación, elaboración de proxectos, encadramento lóxico ou de avaliación.

vez máis xeneralizado (e comezando a desbordar a opinión pública, tradicionalmente pouco coñecedora ou interesada en asuntos relacionados coa cooperación) de que o modelo vixente era pouco adecuado. Foi neste contexto que Luís Amado asumiu as funcións de secretario de estado da Cooperación, animado por unha vontade de corrixir os problemas fundamentais do sector. O primeiro paso a dar para a coordinación era, obviamente, o coñecemento completo do panorama da cooperación portuguesa. Rexistrouse, por tanto, a partir desa altura, un esforzo grande e sistemático para a creación e consolidación dunha base de datos razoablemente completa sobre a cooperación oficial portuguesa.

En simultáneo, rexístrase por primeira vez a nivel político o interese en desenvolver unha *política de cooperación*. A pesar de haber actividades e iniciativas de cooperación desde hai máis de dúas décadas, a verdade é que até 1998-9 non hai ningunha política de cooperación, isto é, unha liña de orientación estratéxica que se pretende imprimir a todas as actividades de cooperación. É posíbel que esta ausencia, que só podemos clasificar como unha extraordinaria abdicación das súas responsabilidades por parte do Ministerio de Negocios Estranxeiros, sexa simplemente o recoñecemento de que non hai política posíbel cando hai unha autonomía excesiva por parte de numerosos intervenientes. Mais por outro lado tamén é verdade que sen unha política de cooperación non era posíbel establecer as liñas de orientación que co tempo poderían servir para disciplinar as múltiples intervencións na cooperación, dándolles unha coherencia e un sentido de complementariedade que até aí manifestamente faltaban.

É neste contexto que xorde, en 1999, o documento *A Cooperación Portuguesa no Limiar do Século XXI*, un documento que foi aprobado a través dunha Resolución do Consello de Ministros<sup>(13)</sup>. A pesar de estar hoxe desactualizado, ese documento representa un marco importante xustamente por consagrar por vez primeira unha política de cooperación. A resolución establece un conxunto de obxectivos, e identifica os instrumentos, a pesar de aínda insuficientes ou por crear, para atinxir eses obxectivos.

Encadrando claramente a cooperación portuguesa nun contexto de múltiples e cada vez máis coordinadas intervencións bilaterais e multilaterais no desenvolvemento internacional, o documento de estratexia establece decisivamente que Portugal debe procurar traballar, igual que os outros países doadores, para a obtención dos obxectivos de desenvolvemento internacionalmente consagrados. Tendo este punto de partida, son identificadas varias prioridades sectoriais: a formación e educación, incluíndo o apoio á promoción da lingua portuguesa; a saúde; a actividade produtiva e as infraestruturas; a administración pública e a sociedade civil nos países beneficiarios; o dominio da seguridade, incluíndo a cooperación técnico-militar; e a axuda financeira. En termos xeográficos o documento refería a necesidade de ampliar a actuación da cooperación portuguesa para alén do ámbito tradicional dos países lusófonos.

---

(13) Resolución 43/99.

En termos dos instrumentos, o documento móstrase claramente consciente dos puntos de bloqueio na cooperación portuguesa, nomeadamente no que toca á des-coordinación e á falta dun orzamento centralizado, mais propón unha abordaxe gradualista e non de rotura. Esa abordaxe pasaba por un reforzo da dirección política, a introdución de novas metodoloxías, e a creación dunha nova institución para o financiamento da cooperación. No que se refire á dirección política, creouse en agosto de 1998 un Consello de Ministros para a Cooperación<sup>(14)</sup>, que se reuniría en principio dúas veces por ano: no final do verán, para aprobar un orzamento integrado da cooperación e o respectivo programa; e na primavera para facer un balance. Este órgano permitiría que as actividades da cooperación portuguesa fosen aprobadas todas en conxunto polo colectivo do Goberno, favorecendo (aínda que non garantindo) unha abordaxe coherente e integrada.

No que se refire ás metodoloxías novas cómpre destacar o orzamento integrado para a cooperación (OIC) e o programa integrado para a cooperación (PIC), así como a adopción de programas indicativos trienais para a cooperación cos PALOP. En rigor, o novo instrumento orzamental, o OIC, non era de feito un orzamento integrado senón un sumatorio dos diversos orzamentos dispersos pola administración pública. É dicir, non representaba realmente unha forma nova de traballar os recursos da cooperación, senón só unha forma nova de visualizar eses recursos. O programa integrado para 1999 di en palabras aquilo que o OIC retrata en números, é dicir, fai unha descrición breve daquilo que cada un dos ministerios pensaba ou lle gustaría facer no ano seguinte. O interese do OIC e do PIC residía especialmente no seu potencial como instrumento de transformación, e non nun efecto inmediato que puidese vir a ter, senón que para se cumprir ese potencial outras medidas de control político serían necesarias nos anos seguintes.

Do punto de vista institucional foi creada a Axencia Portuguesa de Apoio ao Desenvolvemento (APAD) para substituír o FCE e para ser a institución central para o financiamento da cooperación<sup>(15)</sup>. A creación da APAD implicaba un axuste no funcionamento do ICP que pasaba esencialmente a ser “órgano central de apoio á definición, elaboración e execución da política de cooperación” sendo, por tanto, o lugar onde se faría o planeamento e a programación, a coordinación interministerial, e a avaliación da cooperación<sup>(16)</sup>. Por último, créanse tamén por vía legislativa as Delegacións da Cooperación que funcionarían xunto das Embaixadas, e que serían unha peza obviamente esencial para a consecución dunha política de cooperación<sup>(17)</sup>. Este Decreto-Lei acabou por nunca ser regulamentado e, por tanto, a cooperación portuguesa continúa sen ter o necesario apoio no terreo<sup>(18)</sup>.

(14) Decreto-Lei 267/98 de 28 de agosto.

(15) Estes dous obxectivos son obviamente distintos e potencialmente contraditorios. É nesta ambigüidade que se encontra a razón do completo fracaso desta institución.

(16) *A Cooperación Portuguesa no Limiar do Século XXI*, p6.

(17) Decreto-Lei 296/99 de 4 de agosto.

(18) Existe un pequeno número de conselleiros ou agregados da cooperación (ou nalgúns casos persoas a desempeñar esas funcións sen o seren formalmente por dificultades burocráticas e aprazamentos políticos) manifestamente insuficiente face a calquera obxectivo minimamente serio para a cooperación portuguesa.

A APAD foi creada por se ter chegado á conclusión de que o FCE xa non correspondía de forma eficaz ás necesidades sentidas pola nova política de cooperación. Non existen documentos oficiais que expliquen os fundamentos desta decisión, nin houbo avaliación algunha de carácter sistemático das actividades dese Fondo, mais podemos presupor que o problema central residía no feito de que o FCE non se orientaba segundo criterios de cooperación para o desenvolvemento, conforme xa foi referido.

O raciocinio presente na creación da APAD non se entende se non engadimos outros dous aspectos que non son referidos de forma explícita na documentación oficial. Primeiro, a idea de que a Axencia iría gradualmente asumir o lugar de financiadora de toda a cooperación portuguesa, nun futuro en que a cooperación tería un orzamento centralizado. Segundo, a existencia dunha crise xeral da administración pública en Portugal, levando a que en moitos sectores do Estado se recorrese a novas institucións para-estatais para substituír o traballo pouco satisfactorio das institucións da administración pública directa.

Comentando rapidamente estes presupostos, vale a pena chamar a atención sobre os seguintes aspectos. Primeiro, a extinción do Fondo e a creación da APAD cun novo ámbito de actuación (mais herdando no entanto actividades e responsabilidades do FCE) obrigaba a grande clareza de ideas sobre a relación entre internacionalización e cooperación para o desenvolvemento. Segundo, a evolución da APAD cara unha posición de institución central de financiamento da cooperación implicaba unha separación de responsabilidades inequívoca e unha colaboración estreita e dinámica co ICP. Terceiro, tal como aconteceu na xeneralidade dos casos en que se crearon novos institutos públicos paralelos á función pública tradicional, os termos da relación contractual (a misión e os obxectivos da Axencia, os mecanismos de control, intervención e responsabilización por parte da tutela) foron demasiado imperfectos ou inexistentes para permitir o bo funcionamento político-institucional.

Os documentos fundacionais da APAD son pouco claros no que toca á tradicional confusión entre internacionalización e cooperación. Esta tradición, como xa vimos, ten as súas orixes nos comezos da cooperación portuguesa e foi institucionalizada no ICE e no FCE. Na verdade, a APAD debe en primeiro lugar ser vista como herdeira desa tradición.

A pesar desta tradicional dificultade para separar cooperación e internacionalización, a creación da APAD trouxo algunhas innovacións importantes para a cooperación portuguesa. En primeiro lugar, creou por vez primeira un centro de financiamento razoablemente dotado de medios, permitindo que se desenvolvesen algunhas actividades de vulto, con un plano financeiro plurianual. Porén, en vez de establecer que os investimentos realizados deberían ser derivados directamente da política de cooperación, a APAD tiña autonomía de decisión sobre os proxectos que deberían ou non merecer programación levados a cabo polo ICP (nos cales a APAD participaba de forma enteiramente pasiva) e as decisións tomadas no que atinxe ás obras a financiar. Así, aínda que tivese comezado por ser unha promesa dun centro de financiamento

para toda a cooperación portuguesa, a APAD acabou por ser un servizo máis cuxas actividades o ICP coordinaba con dificultade, ou nalgúns casos non coordinaba.

Un segundo aspecto positivo que se debe subliñar é que a APAD trouxo para a cooperación portuguesa unha forma de traballar enteiramente nova, moi tributaria da experiencia bancaria dalgúns dos seus funcionarios. Esta forma de traballar pasaba especialmente polo establecemento de relacións de contractualización rigorosa coas entidades con quen se traballaba, acompañado polo desenvolvemento dun sistema interno de normas a través do cal se sistematizaban as regras e as prácticas da casa. É de feito extraordinario dicilo, mais estas boas prácticas da APAD eran practicamente inexistentes na tradición do ICE, DGC, FCE e ICP. Só nesa mesma altura é que no ICP se comezaron a establecer regras serias e rigorosas para o acceso e uso dos diñeiros da cooperación<sup>(19)</sup>.

As innovacións positivas e útiles que a APAD trouxo para o sistema de cooperación portuguesa acabaron por ser fraxilizadas porque había na APAD unha relativa ausencia de formación e coñecementos específicos, é dicir, unha cultura de cooperación para o desenvolvemento. Só unha pequena minoría de funcionarios da APAD tiña tido contacto previo coa área de cooperación, e os obxectivos e as metodoloxías adoptadas revelaron esa distancia. Un exemplo claro desta inadaptación foi a decisión de non financiar gastos correntes. Na cooperación para o desenvolvemento o criterio chave ten que ser a identificación de mecanismos e parámetros mensurábeis de sustentabilidade, e é punto asentado nos debates sobre APD que nalgunhas circunstancias a sustentabilidade esixe o apoio a gastos correntes durante un determinado período. Por ter como punto de referencia outras experiencias, a APAD adoptou nalgunhas instancias criterios pouco apropiados.

As alteracións introducidas polo primeiro documento de orientación estratéxica da cooperación esixían naturalmente que o ICP reorientase a súa actividade e, especialmente, a súa forma de traballar. Coa creación da APAD e co anuncio dunha política, con todo aquilo que implicaba en termos de vontade política de dirección e control da cooperación, o ICP tiña agora que pasar a concentrar as súas enerxías en obxectivos novos. Primordialmente, o ICP tiña que ser o núcleo central para a planificación da cooperación. Isto é, tiña que definir, de forma fundamentada, as prioridades globais e sectoriais da cooperación portuguesa; tiña que definir as prioridades de cooperación con cada país; tiña que elaborar documentos de programación para a cooperación por país e documentos de orientación estratéxica por sector, e tiña que monitorizar as prácticas de cooperación, verificando que eran harmónicas cos obxectivos decididos a nivel político, e se eran eficaces e eficientes, facendo propostas para o perfeccionamento. A coordinación da cooperación, unha expresión até aí baleira de sentido real, tería que pasar a significar a organización e ordenación da cooperación, de acordo cun determinado conxunto de criterios.

---

(19) Véxase por exemplo o caso das regras establecidas para o financiamento de proxectos de ONGD durante o período do 2001-2. Como se pode verificar polo relatorio da Inspección Xeral de Finanzas aos subsidios en 1998-2000, tratábase dunha área onde a arbitrariedade era total.

Esta reorientación do ICP aconteceu gradualmente e apenas parcialmente ao longo dos tres anos seguintes, e non de forma clara e abertamente asumida desde o inicio, por varias razóns. A primeira desas razóns era que as alteracións que se pedían ao ICP estaban implícitas na lóxica global da arquitectura institucional, non sendo obxecto dunha orientación explícita. Mentres que o proceso de constitución dunha nova institución, a APAD, incluíu naturalmente algunha reflexión sobre os seus obxectivos e métodos de traballo (a pesar de insuficiente, como vimos), dedicouse moita menos atención á necesidade de reorientar o traballo do ICP no novo contexto. Segundo, cómpre ter en conta que calquera institución ten sempre un grande peso de inercia que a leva a repetir rutinas e non ser que haxa unha intervención forte e dirixida a reorientar os traballos, o que non aconteceu no ICP a partir de 1999.

De calquera modo, a partir de 1998, comezando a dar froitos en 1999, hai unha importante intensificación do traballo de recolla de información sobre a cooperación portuguesa. Hoxe en día hai unha base de datos razoablemente completa sobre a APD portuguesa, o que representa unha diferenza bastante substancial en relación á situación anterior.

Outro instrumento vital para a reforma da cooperación é a avaliación, unha área que tivo desenvolvementos importantes en 2001-2002. Durante ese período establecéronse os parámetros e as metodoloxías apropiadas para a avaliación de proxectos de cooperación, permitindo o arranque en 2002 dun conxunto de avaliacións estratéxicas para o futuro da cooperación portuguesa. Lamentablemente, este esforzo foi simplemente abandonado a partir de 2003.

Rexistráronse tamén desenvolvementos relevantes a nivel da programación da cooperación por país, con programas trienais. A primeira xeración de programas trienais, asinados a partir de 1999, representa unha sistematización das actividades de cooperación propostas por cada ministerio, a partir da información agora dispoñíbel nos Orzamentos Integrados de Cooperación<sup>(20)</sup>. Representa un avance só no sentido de permitir unha visualización máis clara das diversas intervencións propostas, mais non podemos falar aínda de programas coherentes e integrados, con prioridades claras e coa afectación de recursos para esas áreas prioritarias. Igual que no caso dos orzamentos integrados, os programas trienais de primeira xeración só poden ser considerados un paso no sentido certo, e non unha alteración fundamental de métodos.

A partir de 2001, e especialmente nos casos da cooperación con San Tomé e Cabo Verde<sup>(21)</sup>, asináronse programas bastante diferentes, que podemos clasificar como de segunda xeración. Desta, a programación foi feita baixo total responsabilidade do ICP, que a tal fin utilizou diversos consultores especializados, quebrando a tradición (que viña do tempo das Comisións Mixtas) de que cada ministerio fixese a “súa” programación, xuntando no fin todo nun só documento. A

(20) Programas trienais 1999-2001 foron asinados con San Tomé, Cabo Verde e Mozambique, mentres que con Angola e Guinea Bisau asináronse programas para o trienio 2000-2002.

(21) No final de 2001 foi tamén un programa trienal de segunda xeración con Mozambique, que nunca chegou a ser asinado porque entrementes caeu o Goberno en Lisboa.

metodoloxía utilizada era obviamente a única posíbel para se cumprir o paso seguinte no proceso de reforma da cooperación, que era o de dar unha coherencia global á cooperación con cada país, afectando e racionalizando recursos conforme as prioridades e as orientacións políticas.

Esta programación de segunda xeración presupuña que a APAD iría cumprir, de feito, o seu destino anunciado de se transformar no centro financiador da cooperación portuguesa. Noutras palabras, o ICP comezaba a traballar, de feito, o montante da APAD, establecendo os parámetros para as intervencións da APAD. Comezaba tamén por vez primeira a deseñarse unha cooperación baseada nun cruce entre a identificación das necesidades e das prioridades de desenvolvemento do país beneficiario, e as vantaxes comparativas da cooperación portuguesa. É esta evolución a que permite que se comece a falar de transición dunha cooperación baseada na oferta a unha cooperación baseada na demanda.

Rexistráronse algunhas resistencias por parte de determinados ministerios que aceptaban mal a relativa perda de autonomía, especialmente a nivel dos servizos que eran partes interesadas na manutención do sistema descentralizado e descoordinado<sup>(22)</sup>. Porén, a xeneralidade dos ministerios comprendeu a lóxica desta evolución, e a nivel político non houbo obstáculos a que se comezase, de feito, a ser consecuente co discurso sobre o establecemento dunha dirección política de cooperación.

A pesar dos avances en materia de principio que están presentes nesta programación de segunda xeración, a práctica da cooperación sufriu poucas alteracións. A principal razón para esa carencia está na falta de concertación entre o ICP e a APAD: sen a APAD a traballar de forma efectiva e comprometida no contexto dos programas trienais e respectivo planeamento anual, a programación de segunda xeración non pasaba de programación virtual. Era racional, lóxico, coherente e moderno, mais era irrelevante para a realidade.

A modo de conclusión podemos dicir que a dimensión e o baixo grao de sofisticación da cooperación portuguesa, a par da súa dispersión, non soportaba facilmente unha división institucional entre planificación e execución. Esta dificultade de principio acentuouse coa creación dunha institución de financiamento e execución cuxo obxectivo e *modus operandi* non estaban estreitamente articulados co instrumento central para o exercicio da dirección política.

## **A cooperación portuguesa hoxe**

---

O anquilosamento no dispositivo institucional da cooperación era xa evidente no outono de 2001, mais o goberno da época tiña sido invadido por un espírito de fin de réxime que non animaba reformas. Coa dimisión do primeiro ministro, António

---

(22) Refírome en particular aos servizos que trataban de cooperación nos Ministerios da Xustiza e da Educación, e tamén no Ministerio da Saúde até xuño de 2001.

Guterres, en decembro dese ano tornouse imposíbel pensar nalgún tipo de novo impulso até despois das eleccións, que se realizaron en Marzo de 2002, levando ao poder a Durão Barroso, casualmente un antigo secretario de estado da Cooperación. As expectativas que algúns depositaban en Durão Barroso para o sector da cooperación foron enteiramente desmentidas, especialmente debido ao seu propio desinterese polo asunto.

E no entanto o novo Goberno comezou ben. Recoñeceu o fracaso do erro vixente e tratou de promover a fusión entre o ICP e a APAD. Na práctica esa fusión consistiu na eliminación da APAD, e na transferencia dalgunhas das súas responsabilidades e partidas para a nova institución, agora co nome de Instituto Portugués de Apoio ao Desenvolvemento (IPAD). O novo secretario de estado, António Lourenço dos Santos, a pesar de non ter ningún contacto previo coa cooperación percibiu rapidamente os principais trazos do sector e a enerxía que caracteriza novos gobernos levou a que no inicio de 2003 a nova institución xa estivese a funcionar. E no entanto, case dous anos máis tarde a opinión practicamente universal é que o espírito de reforma que se sentía na cooperación entre 1998 e 2001 desapareceu case por completo, dando lugar a unha triste resignación. Hai varias razóns para isto.

Primeiro, Lourenço dos Santos estivo politicamente illado nas súas tentativas de reforma. Sen base política propia, e perante a indiferenza do Ministro dos Negocios Estranxeiros e do primeiro ministro, el tivo unha marxe moi reducida para impor alteracións que obrigaban a axustes por parte doutros ministerios e responsábeis políticos.

Segundo, o funcionario colocado á cabeza da nova institución non tiña, manifestamente, as características para conducir o IPAD ao lugar que teoricamente lle era destinado<sup>(23)</sup>. As reformas nunca se fan só por decreto. Neste caso, os decretos tiñan creado as condicións para unha nova orde político-institucional na cooperación, mais o IPAD tiña aínda un importante camiño por percorrer para dar vida aos obxectivos enunciados. A inadecuación persoal do presidente do IPAD para o cargo levou a que as súas relacións de traballo co secretario de estado dexerasen rapidamente, mais a inesperada mudanza de titulares políticos no Ministerio dos Negocios Estranxeiros en setembro de 2003 alterou os planos que había para substituír o presidente do IPAD no final do ano.

Terceiro, a pesar de que a creación do IPAD teña finalmente conseguido distinguir entre axuda pública ao desenvolvemento e internacionalización empresarial,

---

(23) A escolla aconteceu de forma accidental. O ministro dos Negocios Estranxeiros, el mesmo un diplomático de carreira, pensaba que poucos diplomáticos terían a formación específica para encabezar a cooperación. Nesa altura Lourenço dos Santos propuxo un nome que acabou por ser vetado polo primeiro ministro ou polo seu entorno. Outras dúas persoas, un diplomático e outro non diplomático, foron convidadas para o cargo mais recusaron por razóns diversas. Entrementres, como a relación entre o ministro dos negocios Estranxeiros e o corpo diplomático estaba a facerse tensa debido a diverxencias en relación a outras materias, o ministro acabou por achar que sería mellor acatar unha reivindicación de natureza corporativa no sentido de se atribuír o posto a un diplomático. O posto acabou así por ser ocupado por un diplomático que eventualmente estaba dispoñíbel.

houbo críticas acertadas ao feito de se ter desprezado a internacionalización porque por parte da institución a quen se encomendou esta responsabilidade (ICEP) non houbo capacidade de resposta.

Cuarto, o propio Lourenço dos Santos acabou por perder o posto moi cedo debido a un caso (ao cal era alleo) de tráfico de influencias en favor da filla do ministro, sendo este obrigado a dimitir e levando ao secretario de Estado a caer tamén.

Quinto, a sucesora de Lourenço dos Santos, Manuela Franco, foi claramente infeliz no exercicio do cargo, combinando un descoñecemento absoluto do sector con certezas profundamente enraizadas no que se refire ás medidas a tomar. As reformas de Luís Amado e Lourenço dos Santos non lle inspiraban confianza debido ás súas preferencias polas ideas predominantes dos meandros da cooperación portuguesa nos anos oitenta, e o resultado foi que en nove meses de exercicio do cargo ela logrou desarticular algunhas reformas importantes que demoraron tres ou catro anos accidentados en ser consolidadas. Entre os resultados deste período cóntanse: o regreso a un concepto de programación da cooperación en que todo é prioritario e, por tanto, nada importa; o debilitamento do control central do Ministerio dos Negocios Estranxeiros sobre a globalidade da cooperación e, por tanto, o regreso á idea de que cada ministerio debe facer aquilo que lle parece máis oportuno neste sector, a eliminación de regras para a atribución de subsidios co consecuente regreso da arbitrariedade absoluta neste campo; a desvalorización –case até a súa eliminación– dos incipientes mecanismos de avaliación. Inevitablemente, estas medidas tiveron tamén repercusión negativa na forma en que a cooperación portuguesa era vista, tanto nos PALOP como entre os pares en Bruxelas ou na OCDE.

Por novas casualidades da vida política, consistentes neste caso no nomeamento de Durão Barroso para presidente da Comisión Europea, tomaron posesión en xullo de 2004 novos responsábeis do Ministerio dos Negocios Estranxeiros, ficando a cooperación baixo responsabilidade de Henrique de Freitas, novamente unha persoa sen precedentes no sector. En setembro tomou posesión un novo equipo dirixente no IPAD, renovándose completamente o persoal dirixente na cooperación. Ao escribir estas liñas en outubro de 2004, non cabe avaliación posíbel, porque nin sequera houbo tipo algún de manifestación pública de intencións por parte dos novos dirixentes. Limitámonos a facer eco daquilo que parecen dicir todos aqueles que teñen seguido a evolución da cooperación: a desmoralización e a desarticulación no sector é tan grave que dificilmente este novo equipo poderá facelo peor que os seus antecesores inmediatos.

A modo de conclusión, podemos dicir que entre 1998 e 2001 a cooperación portuguesa asistiu por vez primeira a un verdadeiro impulso de reforma, na tentativa de atribuírle obxectivos concretos e algunha eficacia para atinxir eses obxectivos. As enerxías reformadoras acabaron por disiparse, e a pesar da tentativa de dar novas direccións á reforma en 2002-3 a cooperación está hoxe, en 2004, a enfrontar unha grave crise de credibilidade que non sabemos se irá desembocar en novas tentativas de reforma.

A inestabilidade governamental que actualmente caracteriza o país non é, en principio, positiva para a cooperación, como acontece con calquera outro sector gobernamental. Porén, é importante notar que os momentos de reforma e de frouxeza na cooperación non corresponden aos ciclos gobernamentais. Repárese que aínda que António Guterres teña chegado ao poder a finais de 1995, o seu primeiro secretario de Estado da Cooperación, José Lamego, non esboza tentativa algunha de tentativa de reforma no sector. A finais de 1997, a postura e as opcións de Luís Amado representan claramente un novo ciclo na cooperación, ciclo ese que ten algunha continuidade con Lourenço dos Santos, a pesar de este xa pertencer ao goberno de Durão Barroso. Manuela Franco, tamén no contexto do goberno liderado por Durão Barroso, representa á súa vez unha rotura co seu antecesor e un regreso a lóxicas anteriores a calquera reforma. Coa substitución de Durão Barroso por Santana Lopes, e de Manuela Franco por Henrique de Freitas, sabemos apenas que as súas afiliacións partidarias non serven como indicadores daquilo que poderán ou non facer no sector da cooperación, porque os partidos políticos en Portugal non desenvolveron ningunha abordaxe propia nesta área. Noutras palabras, a influencia persoal das persoas que temporalmente ocupan cargos de responsabilidade política é manifestamente excesiva, e serve de indicación clara de estarmos perante un sector debilmente estruturado. O grande desafío de calquera gobernante nesta área é contribuír a unha estruturación seria do sector, mais a triste conclusión a que somos obrigados a chegar é que poucos souberon e quixeron corresponder a ese desafío.

---

*João Gomes Cravinho formouse na Universidade de Oxford e na London School of Economics, e imparte clases no curso de Relacións Internacionais da Faculdade de Economía da Universidade de Coímbra.*