

## **CAPÍTULO 3**

# **UM PRODUTO DE TEMPOS PASSADOS? PORTUGAL E ÁFRICA NO DOMÍNIO POLÍTICO-DIPLOMÁTICO**

**Pedro Seabra**

*Qualquer tentativa de abordar as relações político-diplomáticas entre Portugal e África esbarra numa carga histórica ainda bastante presente. O desafio revela-se particularmente assinalável atendendo à natureza dum relação tão complexa quão prolífica em anúncios, visitas e retórica. Mas por entre este contexto multifacetado, que intervenientes ditaram de facto o curso dos desenvolvimentos? Que temáticas dominaram a agenda? E que resultados foram efetivamente alcançados nos últimos anos? Este capítulo visa explorar a política externa portuguesa para a África Subsariana no pós-1975, recorrendo a três vetores de análise: lusófono, extra-lusófono e europeu. O enfoque incide tanto em avanços como em retrocessos, por forma a mapear as principais interações e preencher assim uma lacuna no estudo das relações externas de Portugal.*

palavras-chave: Portugal, África Subsariana, PALOP, política externa, diplomacia

Qualquer tentativa de abordar de forma holística as relações político-diplomáticas entre Portugal e África esbarra inevitavelmente numa carga histórica particular ainda muito presente. O desafio de explorar estes laços revela-se particularmente assinalável quando atendendo a uma relação tão complexa quão prolífica em anúncios oficiais, visitas de alto-nível e retórica político-mediática. Com efeito, a constatação que a “relação com África, e em particular com os PALOP, é um dado incontornável da acção externa do Estado português” (Briosa e Gala, 1994, p. 82) continua não só a reter o seu devido peso entre o imaginário político nacional como a permear sucessivas narrativas oficiais, sem, no entanto, ser verdadeiramente desconstruída ou analisada em profundidade.

Avaliações anteriores sobre a validade desta aposta pouco têm divergido sobre os problemas estruturais subjacentes ao planeamento, condução e execução de uma política externa com relação a África. Franco (2006), por exemplo, refere como, em “nome de um ‘perfeito’ relacionamento bilateral, se confundem afetos ou amizades políticas com a formalidade que garante as relações entre Estados” (p. 29). MacQueen (2003), por sua vez, caracteriza os esforços nacionais levados a cabo nesta área como equivalendo a um conjunto de “relações, objetivos variáveis e reaproximações incertas com os antigos territórios, tão psicológico quão político” (p. 182). Isto dito, algumas questões importantes permanecem ainda relativamente inexploradas sempre que se procura obter uma visão relativamente panorâmica e longitudinal. Que intervenientes ditaram *de facto* o curso destas relações? Que temas dominaram a agenda? E que resultados foram efetivamente alcançados ao longo dos anos? Usando tais questões como pano de fundo, este capítulo propõe-se assim a explorar o conteúdo da Política Externa Portuguesa (PEP) no pós-1975 com relação à África Subsariana.

O tema assume particular relevância quando tomamos em consideração as linhas mestras da própria PEP no período a seguir à democratização. Com efeito, é comumente aceite a ideia que Portugal “viveu, sempre, um equilíbrio geopolítico instável, entre a pressão continental e a procura de uma alternativa marítima” (Teixeira, 2005, p. 87). Este circunstancialismo geográfico traduziu-se, por sua vez, no desenvolvimento de três pilares de projeção externa consideravelmente constantes nas últimas décadas, quer sejam a integração Europeia, as relações transatlânticas com os EUA, ou os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). É neste último domínio que o estudo das relações Portugal-África se tem primariamente subsumido. No entanto, é também verdade que quaisquer “abordagens seccionadas, que se ocupem apenas de partes da ex ‘África portuguesa’ têm constituído uma forma de imunização contra as fantasias africanistas” (Franco, 2006, p. 25). Colocado de outra forma, a ênfase da maioria de

trabalhos anteriores tem-se baseado na constatação que “África” para Portugal se resume essencialmente às cinco ex-colónias e que as relações com os PALOP têm assumido uma prioridade externa quase imutável, capaz de sobreviver aos mais diversos ciclos políticos e às mais variadas condicionantes internacionais. Isto tem, por sua vez, levado a uma relativização crescente quer de conexões paralelas com outros domínios prioritários, como é o caso da Europa, quer de impulsos ocasionais em outras latitudes, como é o caso dos restantes países do continente africano.

Como tal, este capítulo propõe-se a desenvolver três vetores de análise de forma mais pormenorizada, com o objetivo de não só avaliar as relações de Portugal com a África Subsariana, mas de identificar também nichos adicionais merecedores de investigação mais aprofundada. Embora outras vertentes, como sejam a securitária, a económica e a de ajuda ao desenvolvimento, se entrecruzem e influam, à sua medida, na formulação da PEP para África, o enfoque será aqui colocado tanto em avanços como em recuos evidenciados no domínio estritamente político-diplomático, e refletidos no plano lusófono, extra-lusófono ou europeu. Sem cair na tentação de análises históricas pormenorizadas, visa-se, acima de tudo, assinalar os principais obstáculos e linhas de força, mapear o conjunto destas interações e preencher uma lacuna no que diz respeito ao estudo das relações externas de Portugal. Nesse sentido, especial atenção será concedida a trabalhos existentes sobre o tema bem como a dados emanados de fontes primárias. O capítulo começa por proporcionar uma súmula do arcabouço institucional que ditou e continua a ditar os principais rumos da PEP com relação a África. Em seguida, as três vertentes acima mencionadas são exploradas em maior detalhe, concluindo-se com alguns apontamentos sobre os principais desafios que a atuação portuguesa enfrenta atualmente.

## **Atores e intervenientes**

Analisando a evolução da PEP ao longo do tempo, é relativamente fácil encontrar argumentos que substanciem a perceção de uma proliferação e até mesmo diversificação dos principais intervenientes político-diplomáticos com respeito às relações de Portugal com África. Logo no pós-25 de Abril, por exemplo, ficou patente o chamado “síndrome das diplomacias paralelas”. O embate entre Mário Soares e Ramalho Eanes, em termos das visões internacionais distintas que cada um professava – entre “europeístas” e “terceiro-mundistas” – e como isso se traduziria face às prioridades em que Portugal deveria então apostar, teve então um impacto considerável na formulação da política externa (Braga de Macedo,

1980; MacQueen, 2003; Teixeira, 2005; Reis & Oliveira, 2018). O episódio mais mediático prendeu-se seguramente com a questão dos enviados especiais que ultrapassavam a máquina diplomática regular e sobretudo com a demissão de Medeiros Ferreira do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) por conta da chamada “expedição africana de Manuel Alegre”, enquanto enviado de Soares a Angola (Rezola, 2016, p. 42; Magalhães, 2012). Tais disputas derivaram, em grande medida, do próprio contexto político incerto bem como dos limites pouco claros impostos pela Constituição de 1976 em termos de separação de poderes e das competências de cada um dos órgãos de soberania no domínio externo. Mas, simultaneamente, é também de se assinalar as conexões pessoais das elites africanas que, uma vez chegadas ao poder nos seus respetivos países, privilegiavam determinados interlocutores em detrimento de outros. Essas preferências incentivaram, por sua vez, a dispersão do lado português por entre o espectro político esquerda-direita durante as primeiras décadas pós-descolonização.<sup>1</sup>

Mas à medida que o regime democrático se consolidava, as relações com África no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 ficaram também marcadas pelo destaque inédito de uma figura hierarquicamente secundária, nomeadamente o então Secretário de Estado para a Cooperação e Relações Externas, Durão Barroso – lisonjeiramente classificado de “Mr. África ao nível político-estratégico” (Pinheiro, 2006, p. 139). O seu envolvimento com as negociações de paz em Angola, em particular, granjeou-lhe suficiente capital político para substanciar a sua ascensão subsequente à liderança do MNE. No entanto, isso não impediu outra série de tensões relativas à diplomacia paralela com África, desta feita entre o governo de Cavaco Silva e a presidência de Soares, e particularmente aquando do segundo mandato deste último (Frain, 1995, pp. 673-675; Fernando, 2011, pp. 58-59, 62-64).

Estas oscilações em termos de protagonismo seriam contrastadas com a relativa estabilidade durante os governos de António Guterres. A partir desse momento, assistiu-se a desenvolvimentos institucionais relevantes, com a criação em 2002 da Agência Portuguesa de Investimento (mais tarde, transformada em Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal) e do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento no ano seguinte.<sup>2</sup> Em ambos os casos, o

<sup>1</sup> Importa também salientar neste contexto o papel do Partido Comunista Português e os seus contactos privilegiados com vários movimentos independentistas-tornados-partidos no poder em África. Apesar de amplamente referido na literatura, o tema continua ainda pouco explorado do ponto de vista de arquivos históricos (cf. Figueiredo, 1980, pp. 94, 104; Cravinho, 2005, p. 95; Soares de Oliveira, 2005, p. 56; Reis & Oliveira, 2018, p. 641).

<sup>2</sup> O IPAD resultou ele próprio de uma fusão entre o Instituto da Cooperação Portuguesa e a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento, tendo sido posteriormente fundido com o Instituto Camões em 2011, e transformado no Camões - Instituto da Cooperação e da Língua. Contudo, as suas raízes no pós-25 de Abril podem ser encontradas no então Gabinete Coordenador para a Cooperação (GCC), criado no âmbito do MNE.

impacto sobre a PEP para África foi considerável, como evidenciado pelo sucessivo planeamento dos Programas Indicativos de Cooperação (PIC)/Programas Estratégicos de Cooperação (PEC) com os PALOP ou no apoio à internacionalização das empresas portuguesas para o continente africano.

Isto dito, por entre os diferentes ciclos políticos e as ocasionais transferências de competência sobre agências e institutos especializados (como foi o caso da AICEP), o MNE continuou a reter a sua devida centralidade enquanto principal órgão encarregue da formulação e execução da política externa nacional.<sup>3</sup> Isso não significou, naturalmente, que fosse imune a mudanças relativas à sua própria organização interna ou até mesmo a desafios emanados da restante orgânica ministerial. Por exemplo, e pese embora não se tenha traduzido em nenhum aumento de recursos para o efeito, em 2010 é finalmente criada uma Divisão dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, sob alçada da Direção de Serviços da África Subsariana (SAS).<sup>4</sup> Por outro lado, a multiplicação de divisões e sub-departamentos de relações internacionais em quase todos os outros restantes ministérios levantou novos problemas quanto à coordenação de informação sobre as atividades executadas ou desencadeadas em domínios temáticos mais especializados.<sup>5</sup>

Ainda assim, a linha da frente das relações com África continuou a residir na rede diplomática instalada no terreno, responsável por lidar com a realidade dos contactos bilaterais no dia-a-dia. Nesse sentido, Portugal mantinha em 2017 um conjunto de 13 embaixadas, 6 consulados-gerais e 32 consulados honorários em África.<sup>6</sup> A evolução dessa rede, em termos de aberturas, encerramentos e reaberturas, é visível nas Figuras 1 e 2.

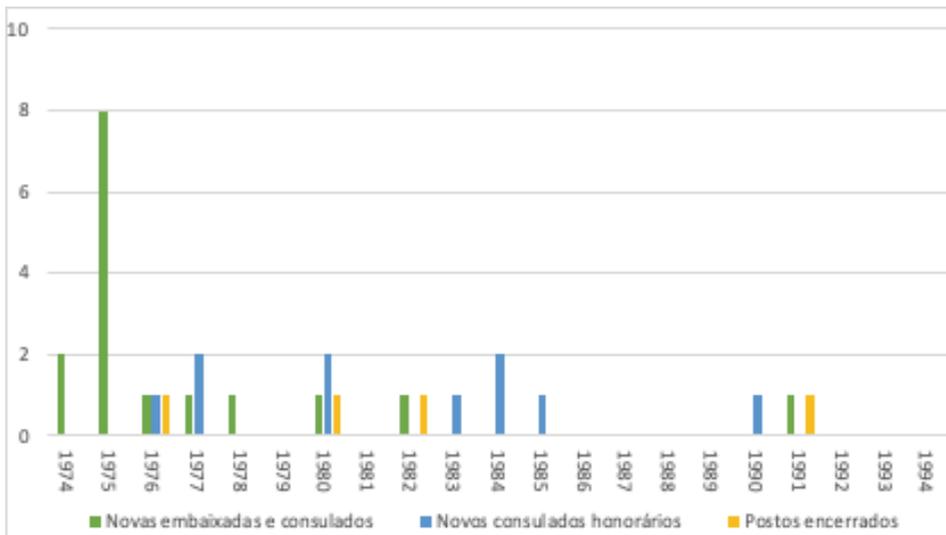
<sup>3</sup> O caso da AICEP é paradigmático q.b.: apesar da tutela oficialmente partilhada ao longo do tempo, foi na verdade colocada em 2007 sob a alçada do Ministério da Economia, passando depois em 2011 para a competência do MNE, voltado de novo para o Ministério da Economia em 2013, e novamente para o MNE em 2016.

<sup>4</sup> Realce-se também a criação da Divisão dos Assuntos relativos à CPLP, integrada na Direção de Serviços das Organizações Políticas Internacionais, desde 2007.

<sup>5</sup> Isto apesar da criação da Comissão Interministerial de Política Externa (CIPE) em 2014 com o objetivo de promover precisamente uma maior coordenação entre todos os órgãos de governo neste domínio.

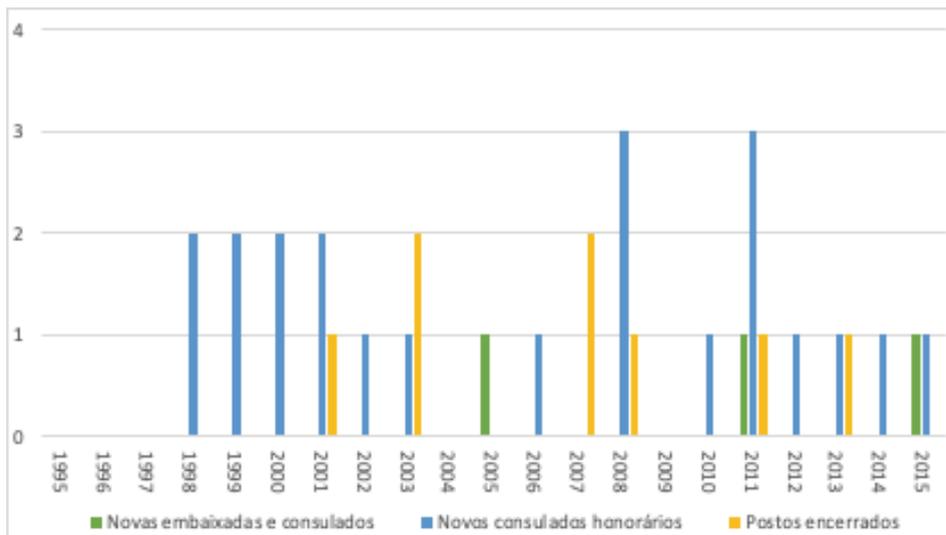
<sup>6</sup> Incluindo embaixadas na África do Sul, Angola, Cabo Verde, Etiópia, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Namíbia, Nigéria, RDC, São Tomé e Príncipe, Senegal e Zimbábue. A rede de AICEP, por sua vez, segue a rede diplomática na sua totalidade, enquanto que no caso do Camões, é de se acrescentar também o Botswana ao cômputo geral.

Figura 1 – Evolução da rede diplomática portuguesa na África Subsariana 1974-1994



Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros / sistematizado pelo autor

Figura 2 – Evolução da rede diplomática portuguesa na África Subsariana 1995-2015



Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros / sistematizado pelo autor

Três tendências importantes transparecem por entre estes dados. Em primeiro lugar, e sem grandes surpresas, 1975 representou o ano de maior abertura de postos de primeira linha, incluindo novas embaixadas e consulados-gerais

nas antigas colónias. A necessidade de acompanhar o processo generalizado de descolonização e acompanhar as comunidades portuguesas que optavam por ficar em África, assim o ditou. Em segundo lugar, encerraram-se mais postos de todos os escalões (8) no novo milénio do que nas duas décadas imediatamente após o 25 de Abril (4). Em terceiro lugar, existe um padrão consistente de encerramento de postos seguido, embora nunca consecutivamente, de abertura *a posteriori* de consulados honorários. Aliás, é patente a incidência da expansão dos consulados honorários na última década. Estes desenvolvimentos merecem duas considerações. Por um lado, importa reter em mente o ponto de partida da rede diplomática em África em 1974, quando constituía quase o dobro das representações atuais, por via das necessidades de defesa oficial quer da Guerra Colonial quer relativa à própria sobrevivência do Império português. Por outro lado, fica também notório que, muito embora o aumento do número de consulados honorários tenha sido formalmente justificado com a necessidade de reforçar o apoio consular no terreno, serviu também para compensar o desinvestimento português aquando do encerramento seletivo de determinados postos, numa tentativa de manter um mínimo de representação oficial no país em questão. Contudo, é igualmente lícito questionar a eficácia de tais soluções dadas as reduzidas capacidades ao seu dispor, inclusive a nível consular, bem como a consideravelmente menor transparência na sua gestão e atividades em nome do Estado português.<sup>7</sup>

O quadro de intervenientes envolvidos com a PEP para África fica assim evidente. Entre um cruzamento de competências institucionais e diferentes centros de poder, desenvolveu-se uma estrutura, na qual o curso dos acontecimentos foi e é muitas vezes ditado e influenciado por choques de lideranças e personalidades opostas. Simultaneamente, apesar da sua centralidade inquestionável, o próprio MNE conheceu uma evolução orgânica, quer em termos das suas competências hierárquicas quer em termos de restrições materiais ao nível de representação no terreno.

## A inevitabilidade da Lusofonia

Se a nível de atores envolvidos com África, Portugal conheceu um leque consideravelmente extenso ao longo dos anos, em termos temáticos, a evolução não foi menos assinalável. Para todos os efeitos, o pós-25 de Abril representou uma tempestade perfeita para a PEP em termos de obstáculos ao planeamento e execução de uma nova agenda de relacionamento com o continente africano. Por um lado, governos

<sup>7</sup> Para as competências dos consulados honorários, ver a última revisão do Regulamento Consular, em Decreto-Lei n. 71-2009, Diário de República, 1a série, N. 63, 31 de Março de 2009.

de curta duração e graves dificuldades económicas internas, em conjunto com cerca de 600.000 a 800.000 cidadãos portugueses que saíram das ex-colónias, levaram a um grau recorrente de paralisia em termos políticos, bem como a hesitações de opções externas. Por outro lado, as divisões geo-políticas Este-Oeste e a opção de muitos países em seguirem as orientações do bloco comunista implicaram igualmente uma gestão de expectativas e interesses suscetível a crises conjunturais (Braga de Macedo, 1980; MacQueen, 1985; Figueiredo, 1986; Gaspar, 1988).

Dois constrangimentos significativos influíram primariamente nas relações com os PALOP durante os primeiros anos. O primeiro prendeu-se com o reconhecimento político e subsequente interação com as diferentes lideranças no pós-independência. Se nos casos da Guiné-Bissau, Cabo Verde – separados em 1980 – e São Tomé e Príncipe, tal não tenha suscitado problemas de maior, nos restantes dois países a situação revelou-se mais complicada. No caso de Angola, só em Março de 1976 é que o Estado português reconheceria o governo do MPLA como representante nacional, levantando questões quanto ao seu posicionamento perante o conflito civil angolano, então em plena fase de agravação após a derrocada do Acordo de Alvor. Quando acrescentando a nacionalização de bens portugueses e os laços ambivalentes de setores políticos portugueses com as atividades da UNITA em Portugal, estavam criadas as condições para um contexto bilateral difícil desde o início. No caso de Moçambique, os primeiros anos começaram igualmente periclitantes, com a FRELIMO liderada por Samora Machel pouco interessada em relações imediatamente normalizadas com a ex-metrópole. A execução de um cidadão português por um tribunal militar moçambicano em 1979 e o legado não-resolvido pelo controlo efetivo da barragem de Cahora Bassa marcaram também negativamente este período.<sup>8</sup> Longe de um começo auspicioso, Portugal viu-se assim rapidamente embrenhado em dinâmicas tão recriminatórias quão pouco convidativas a uma política estruturada para com estes países.

Um segundo constrangimento importante prendeu-se com a própria evolução das situações internas locais. Com efeito, as tentativas sucessivas de mediar o processo de paz em Angola atraíram uma quota-parte significativa dos esforços diplomáticos portugueses no início da década de 1990.<sup>9</sup> Os acordos de Bicesse de 1991, em particular, representaram o ponto alto deste envolvimento e proporcionaram alguns argumentos a favor da capacidade portuguesa em desempenhar um papel mais ativo e construtivo nesse sentido. Contudo, é facto que o desmoronar das dis-

<sup>8</sup> Para a centralidade de Cahora Bassa nas relações bilaterais Portugal-Moçambique, ver por exemplo, Patrício (2012). A título de comparação, e muito embora se tratassem de casos distintos de investimentos público e privado, a nacionalização em 1976 da subsidiária da SACOR (hoje GALP), ANGOL (hoje SONANGOL), não suscitou quaisquer incidentes de monta (Soares de Oliveira, 2015, p. 30).

<sup>9</sup> Ver, entre outros, X (1991a); Venâncio e Chan (1996, pp. 74-103); e Pinheiro (2006).

posições acordadas e o retomar da guerra civil, prolongada até à morte de Jonas Savimbi em 2002, adiaram qualquer envolvimento oficial português mais encorpado por outro ciclo. Quanto a Moçambique, um cessar-fogo relativamente duradouro entre a RENAMO e a FRELIMO só foi em verdade alcançado em 1992 através da mediação da Comunidade de Santo Egidio. Muito embora as autoridades portuguesas tenham optado por um papel sobretudo de bastidores, encontraram-se também frequentemente acusadas de conivência quer com ambos os lados do conflito, quer com a agenda da África do Sul, então interessada na protelação das hostilidades (Figueiredo, 1986, pp. 105-106).<sup>10</sup> Importa, no entanto, referir que este tipo de desenvolvimentos não se cingiu apenas a tais países. A guerra civil na Guiné-Bissau (1998-1999) ou os vários golpes militares neste país (2003, 2008, 2012) e em São Tomé e Príncipe (2003) exigiram igualmente um posicionamento português frequente, quer através da mediação de esforços regionais/internacionais quer pela participação no terreno com vista à resolução das sucessivas crises. Mas em qualquer destes casos, o desafio revelou-se em tudo semelhante: como ultrapassar um certo desencantamento por parte da opinião pública portuguesa, que tinha irradiado para a respetiva classe política, relativamente a qualquer obrigação mais robusta e substancial para com África? O extremar recorrente destas variadas tensões acabou assim por representar um ponto de viragem no reacender do interesse nacional pela situação no terreno e por aquilo que Portugal podia vir a contribuir com vista à sua amenização e até mesmo possível resolução (Cravinho, 2005).

Mas perante tal caracterização, tornou-se também necessário procurar argumentos alternativos que justificassem um reinvestimento em relações mais sustentáveis, enquanto ajustadas à realidade do contexto internacional do pós-Guerra Fria e o subsequente fim do bloco soviético. Várias soluções foram testadas nesse sentido. Por exemplo, o peso energético de Angola em conjunto com as descobertas subsequentes em São Tomé e Príncipe substanciaram de forma ocasional a aspiração de um “El Dorado” de “petróleo em português” enquanto “concretização tranquila e sustentada de uma política de recursos estratégicos entre países de língua portuguesa” que permitisse “assegurar o abastecimento directo a Portugal de recursos estratégicos energéticos, petróleo e gás natural, em condições favoráveis” (Franco, 2006, p. 24). Muito embora esta linha de raciocínio não se tivesse efetivamente materializado, ajudou ainda assim a recentrar as atenções no potencial inexplorado nestas latitudes. África deixava de ser retratada como meramente reduzida a conflitos e golpes armados, e mais como uma janela de oportunidades onde se poderiam colmatar os desafios suscitados quer pela integração europeia quer pela globalização na economia portuguesa. As inúmeras linhas de crédito facilitadas desde 2000 em diante com

<sup>10</sup> Ver, entre outros, X (1991b); Venâncio e Chan (1996, pp. 50-60); e Pavia (2008).

vista a promover trocas comerciais mais intensas em paralelo com uma maior presença do setor privado português atestam bem essa mesma realidade.<sup>11</sup>

Outra solução adoptada, desta feita mais a nível político, residiu na crescente realização de cimeiras multi-dimensionais de alto-nível, com o propósito de abarcar cada relação bilateral na sua totalidade.<sup>12</sup> As vantagens deste formato passam por um maior destaque público e mediático – com a inerente legitimação da respetiva aposta governamental – bem como uma sistematização da agenda de trabalhos, tal como evidenciado nos casos de Moçambique (2011, 2014) e Cabo Verde (2010, 2012, 2014, 2017).<sup>13</sup> Contudo, é também difícil negar que a importância atribuída ao sucesso de tais eventos acabou muitas vezes por dominar a agenda quando os mesmos não se chegavam a concretizar. Um exemplo paradigmático pode ser encontrado na primeira cimeira Portugal-Angola, adiada *sine die* desde 2013, e utilizada desde então como arma de arremesso ocasional. Sobretudo quando atendendo a casos assinaláveis de corrupção transnacional que geram, invariavelmente, um ciclo vicioso de acusações mediáticas em praça pública. Neste âmbito, Angola tem assumido especial protagonismo, com Portugal a evitar de forma recorrente qualquer “birra que lese os interesses portugueses, desde o mais materialmente tangível, como o nosso investimento, ao mais metafisicamente sagrado – a coesão da lusofonia” (Soares de Oliveira, 2005, p. 68).

A dimensão multilateral conheceu de facto algum sucesso mais assinalável através da criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Baseada nas reuniões informais iniciais entre os diferentes PALOP na década de 1980, não foi à toa que o processo de negociações inicial se revelou algo atribulado (ver, por exemplo, Monteiro 1996). Se interagir com Portugal no pós-independência carregava desde logo uma bagagem histórica pesada e sensível de se gerir, juntar à mesma mesa todos os países com o propósito declarado de fomentar interações em torno de um conceito vago de “Lusofonia” – e conseguir, ao mesmo tempo incitar um compromisso sério por parte do Brasil no sucesso dessa empreitada – exigiu um trabalho diplomático por demais aprofundado. Um desafio frequente consistiu, por exemplo, no aliciamento por outras geografias histórico-linguísticas. A entrada de Moçambique na *Commonwealth* em 1995 ou a adopção do franco CFA pela Guiné-Bissau em 1997,

<sup>11</sup> Entre 2004 e 2017, por exemplo, um total de €2994,5 milhões foram acordados através de diferentes mecanismos de crédito com Angola (€1600 milhões), Cabo Verde (€634,5 milhões), São Tomé e Príncipe (€60 milhões), e Moçambique (€700 milhões). Fonte: GPEARI/Ministério das Finanças.

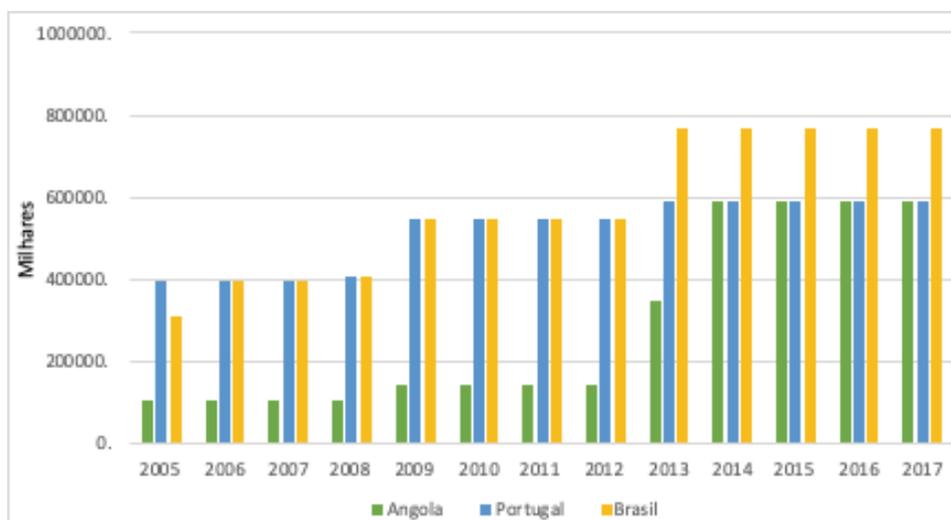
<sup>12</sup> Uma dimensão associada a esta melhoria das relações formais, embora padecendo de difícil contabilização, reside no crescimento igualmente acentuado de comissões mistas/bilaterais entre os vários níveis ministeriais dos governos portugueses e os seus respetivos congéneres nos PALOP.

<sup>13</sup> No caso de Cabo Verde importa também referir uma dimensão adicional de interação formalizada em 2010 no âmbito das regiões ultra-periféricas da Macaronésia, em conjunto com as regiões autónomas da Madeira e dos Açores, e com as Canárias.

constituíram os exemplos mais emblemáticos. Mas uma vez resolvidos as dúvidas quanto ao seu real propósito, tornou-se claro que os vínculos “lusófonos” não se esgotavam em meras relações Estado-Estado, e que podiam sim ser devidamente multiplicados e enquadrados por um enquadramento jurídico-internacional partilhado. Como tal, a utilidade política da CPLP cedo transpareceu por entre posições comuns face a situações de crise (e.g. Guiné-Bissau; Timor-Leste), a concertação e troca de apoios para candidaturas a cargos internacionais, ou o seu reconhecimento formal enquanto ator relevante por outras organizações multilaterais, como a ONU em 1999 e a UE em 2007.

Da sua parte, Portugal procurou desde o início assumir o papel de principal força motriz da organização, quer em termos logísticos – com a disponibilização da sede em Lisboa – quer em termos financeiros. A CPLP foi assim rapidamente elevada a um novo nível prioritário para a PEP. Contudo, foi também necessário evitar quaisquer sentimentos de posse sobre os rumos da organização à medida que novos sinais do tempo eram acomodados, tais como a ascensão de Angola e do Brasil no plano regional e internacional, respetivamente (Santos, 2003; Hewitt, Burges & Gomes, 2017; Carvalho, 2018). A evolução das participações para o orçamento do Secretariado Executivo da CPLP, patente na Figura 3, ilustra esses mesmos desenvolvimentos: se em 2005 Portugal se apresentava como principal financiador, a partir de 2013 esse papel passou a ser assumido com algum destaque pelo Brasil, enquanto que Angola passou a igualar os montantes portugueses nos anos seguintes – pese embora a irregularidade destes dois últimos países na efetividade dos pagamentos.

Figura 3 – Principais contribuidores para orçamento do Secretariado Executivo da CPLP



Fonte: CPLP / sistematizado pelo autor

Mas o novo estatuto destes protagonistas dentro da CPLP não se resumiu apenas ao plano material imediato. O próprio conceito agregador de “Lusofonia” passou a incitar consenso e unidade apenas até a um certo ponto, no sentido em que os seus limites foram esticados em nome de novos enquadramentos geo-políticos, liderados precisamente por esses mesmos países. A entrada da Guiné-Equatorial em 2014 ilustrou esta realidade ao mesmo tempo que soluções protelatórias patrocinadas por Portugal, tais como o célebre “roteiro de adesão”, vieram a expor as divergências internas face ao rumo que se pretendia efetivamente implementar na CPLP.<sup>14</sup> Neste caso concreto, a PEP viu-se bloqueada entre o desejo manifesto de manter a sua plataforma preferencial de interação com a África Lusófona e o risco de acicatar novas reclamações de paternalismo sobranceiro sobre decisões comuns. O paralelo entre a situação da CPLP e a experiência das relações bilaterais propriamente ditas com os Estados-membros africanos é por isso evidente: inevitáveis, mas também invariavelmente cada vez menos previsíveis.

## Os impulsos extra-lusófonos

A intenção declarada de tentar aproveitar o legado histórico de Portugal em África para conseguir chegar ao resto do continente cedo transpareceu no discurso oficial com alguma insistência. O raciocínio era relativamente simples e consistia em demonstrar que o alcance da PEP não se esgotava meramente nos parceiros lusófonos. Contudo, as oportunidades não abundavam no pós-1975. Não só o enfoque político se encontrava previsivelmente concentrado no acompanhamento da situação nas ex-colónias como se tornava difícil ultrapassar relações inamistosas com determinados países por conta do esforço anterior da guerra colonial, tais como a Guiné-Conacri, Tanzânia ou Nigéria – neste último caso, devido ao apoio da ditadura portuguesa à República do Biafra.

Uma exceção importante, no entanto, encontrava-se na África do Sul, devido a uma combinação de fatores. O seu envolvimento direto com as guerras civis em Angola e Moçambique, por si só, tornava-a um ator incontornável por entre qualquer tentativa de alcançar uma paz regional e internacionalmente respeitada. Mas era, sobretudo, o peso da comunidade portuguesa residente no país que exigia um acompanhamento mais cuidado e cauteloso a par com a evolução da sustentabilidade do próprio regime do *apartheid*. À medida que o mesmo se de-

---

<sup>14</sup> Ver, por exemplo, Monteiro (2014). Outro caso paradigmático residiu nas tensões observadas aquando da escolha do novo Secretário Executivo da CPLP em 2016. A solução encontrada passou pela partilha do respetivo mandato (2016-2020) entre Portugal e São Tomé e Príncipe.

sagregava, Portugal procurou aproveitar a diáspora local para se reinventar enquanto apoiante do reingresso sul-africano na comunidade internacional. Assim se explica a visita de Nelson Mandela a Lisboa em 1993, ainda antes de o próprio assumir a presidência. Mas essa abertura inicial não evitou quezílias diplomáticas posteriores – em 1997, por exemplo, a África do Sul expulsaria temporariamente o embaixador português – devido, em grande medida, à imagem prevalecente de associação entre uma parte da comunidade portuguesa e o regime anterior.<sup>15</sup>

Por outro lado, países na África Ocidental e Austral, como sejam a Costa do Marfim, Gana, Namíbia, Nigéria, e Senegal, foram também recebendo atenção ocasional devido à sua respetiva influência regional, a possíveis oportunidades comerciais, ao ensino crescente de português no terreno ou até mesmo ao seu peso enquanto fornecedores energéticos. O interesse político português era por sua vez reciprocado por esses mesmos países, enquanto contrapeso à influência de outros atores externos recorrentes (e.g. França). No entanto, três dinâmicas generalistas mais contemporâneas merecem aqui algum destaque acrescido. A primeira consiste no crescente peso do bloco africano em organizações internacionais a par da sua capacidade de voto, suficiente para alterar decisivamente quaisquer resultados. No caso português, isso ficou em evidência com a campanha por um assento não-permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) no biénio 2011-2012: numa contagem não-oficial, acredita-se que cerca de 73% das delegações africanas votaram a favor de Portugal (Cravinho, 2010, p. 33).<sup>16</sup> Advogar a reforma da arquitetura de governação mundial pós-II Guerra Mundial que incluísse um lugar para África entre os principais órgãos de decisão, ao mesmo tempo que se salientava o histórico português de diálogo inter-civilizacional, começou a assim a formar uma cartilha recorrente e eficaz para a diplomacia nacional aquando de campanhas deste género em fóruns multilaterais.

Uma segunda dinâmica a assinalar prende-se com o novo peso de variáveis adicionais no momento de apostar em determinados laços bilaterais. A Namíbia, por exemplo, conheceu uma sucessão de decisões díspares relativamente à representação diplomática portuguesa: em 1991 abriu-se pela primeira vez uma embaixada, extinguindo-se simultaneamente o consulado até então aí existente. No entanto, em 2003, essa mesma embaixada seria encerrada e substituída dois anos depois por um escritório consular bem como por um consulado honorário em 2008, com a justificação de que o tamanho da comunidade portuguesa lo-

<sup>15</sup> Neste âmbito, ver, por exemplo, Pons (2001) e Rosa (2001). Apesar dos esforços políticos de ambos os lados, as relações bilaterais foram sucessivamente confrontadas por tensões semelhantes nos anos seguintes.

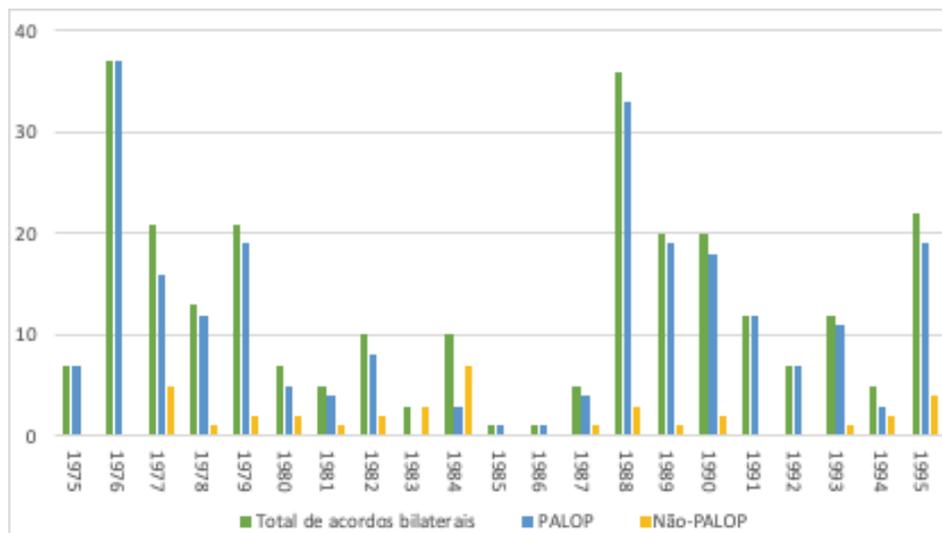
<sup>16</sup> Embora sem uma contabilização concreta, estima-se que o bloco africano tenha também votado predominantemente a favor da candidatura portuguesa para o biénio 1997-1998 (Paixão, 1997, p. 83).

cal não mais justificava tal investimento. Mas no espaço de três anos, em 2011, tudo voltaria a mudar novamente com a opção política de reabrir a embaixada. A principal razão deixava de ser apenas demográfica para se correlacionar diretamente com interesses económicos prospectivos, nomeadamente o interesse da GALP pelo mercado namibiano e a sua entrada oficial no ano seguinte. A diplomacia económica passava assim a assumir um protagonismo mais central nas apostas externas, sobretudo quando em contextos de forte retração que exigiam uma análise mais cuidadosa de possíveis oportunidades lucrativas para o tecido económico nacional.

Uma terceira dinâmica relevante consistiu na tentativa de obter ganhos continentais enquanto se rentabilizava a posição portuguesa – i.e. chegar a mais países com menos recursos – através da aposta em organizações regionais/internacionais sediadas em África. A Etiópia, revelou-se consistentemente incontornável nesse sentido devido à sede da União Africana (UA) em Adis Abeba, onde Portugal passou a deter estatuto de observador. Mas o Quênia também surgiu como um caso interessante por sediar o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) bem como o UN-Habitat – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Urbanos. Em consonância com a aposta dos governos de José Sócrates (2005-2011) nas questões ambientais e energias renováveis enquanto temas-bandeira da agenda externa, Nairobi assumiu assim uma nova importância para a diplomacia portuguesa enquanto caixa de ressonância temática para o resto do continente e restantes parceiros externos.

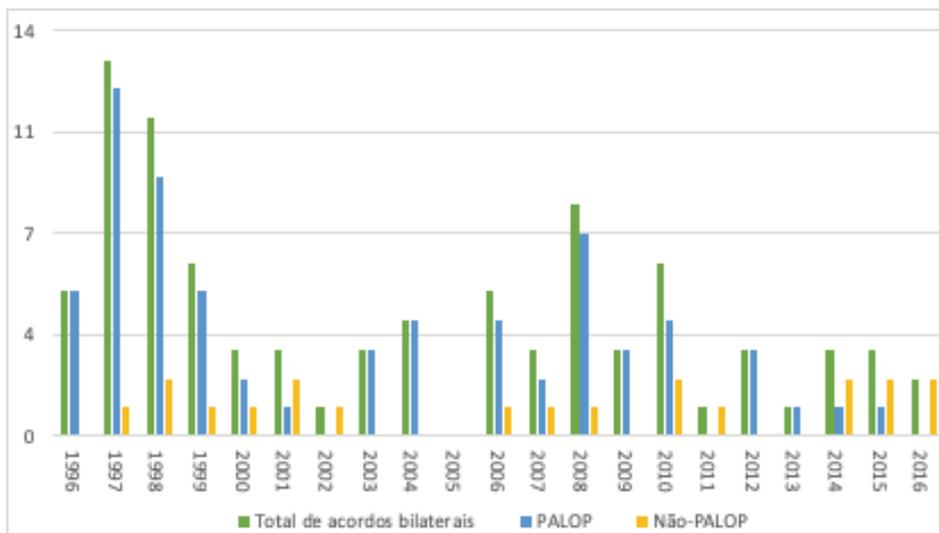
Contudo, qualquer avaliação destas dinâmicas é também indissociável de uma série de fragilidades inerentes. Uma delas deriva da sobre-valorização das expectativas quanto ao apoio africano no plano internacional. Com efeito, uma visão relativamente positiva por parte das lideranças africanas face às várias candidaturas portuguesas em palcos mundiais não se tem sempre traduzido num apoio unânime *a priori* e revela por vezes mais brechas do que votos consensuais (cf. Cravinho, 2010, p. 35). Outro problema consiste na falta de sustentabilidade de iniciativas originalmente promissoras, mas que são rapidamente descartadas consoante os ciclos político-económicos. Tome-se novamente o caso da embaixada no Quênia, encerrada em 2011, por efeito de arrasto da crise económica. Mas quiçá mais importante, pese embora o discurso de diversificação nas relações com África, o mesmo tem revelado níveis duvidosos de concretização na prática. Se atendermos à evolução dos acordos bilaterais assinados com países africanos entre 1975 e 2016 nas Figuras 4 e 5, é patente o sucesso reduzido nesse sentido.

Figura 4 – Acordos bilaterais Portugal-África Subsariana 1975-1995



Fonte: Diário da República / sistematizado pelo autor

Figura 5 – Acordos bilaterais Portugal-África Subsariana 1996-2016

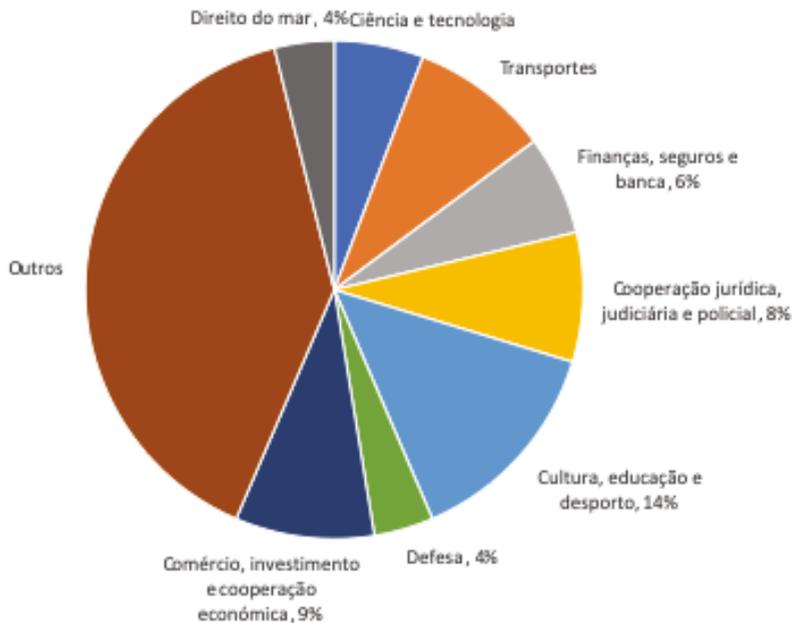


Fonte: Diário da República / sistematizado pelo autor

Dos 376 acordos bilaterais assinados durante este período e publicados em Diário da República, 310 correspondem a relações com países lusófonos ao passo que só 66 tiveram lugar com os restantes países africanos. Este último grupo é

composto por 17 países: África do Sul, Benim, Costa do Marfim, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Guiné-Equatorial, Mali, Mauritânia, Namíbia, Nigéria, República do Congo/República Popular do Congo, Seychelles, Suazilândia, Tanzânia, Zaire/RDC, Zâmbia e Zimbabwe, com o Senegal a liderar com um total de 13 acordos.<sup>17</sup> Analisando temporalmente, é ainda possível identificar três picos em 1976, 1988 e 1997, todos liderados pelos PALOP.<sup>18</sup> De igual forma, se atendermos à diversidade das temáticas abordadas, ilustradas nas Figuras 6 e 7, são também visíveis os diferentes níveis de intensidade que se alcançou, quer com países lusófonos, quer com os restantes países do continente.

Figura 6 – Classificação temática dos acordos Portugal-PALOP 1975-2016



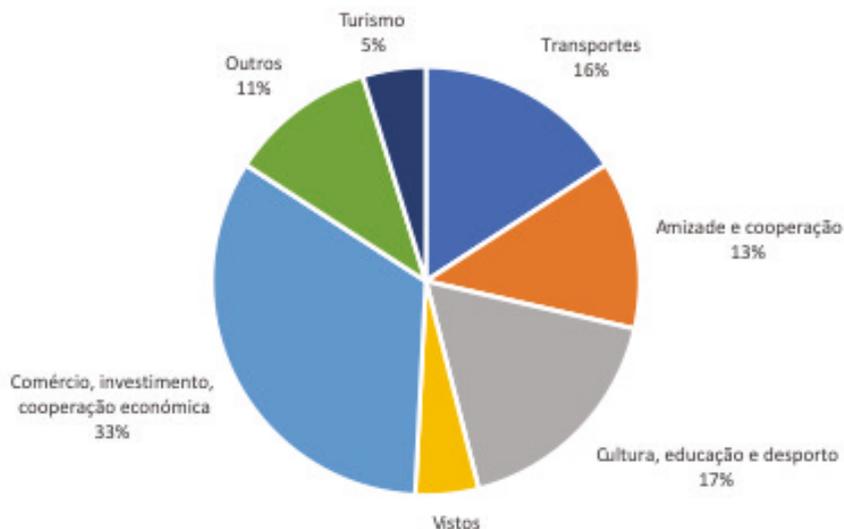
Fonte: Diário da República / sistematizado pelo autor\*

\* A categoria 'Outros' inclui temas como: administração pública; saúde; agricultura e alimentação; comunicações e telecomunicações; migrações e vistos; segurança social; ambiente; relações diplomáticas e consulares; turismo; energia; trabalho; indústria; e desenvolvimento.

<sup>17</sup> Para além destes acordos, é ainda de se salientar as comissões mistas bilaterais, previstas quer ao abrigo de acordos de âmbito mais geral (República do Congo em 1984; Gabão em 2001; Gâmbia em 1993; Guiné-Equatorial em 1998; e Nigéria em 1983) quer ao abrigo de Memorandos de Entendimento (MdE) ou protocolos específicos relativos a consulta políticas (África do Sul em 2002; Costa do Marfim em 2015; Etiópia em 2013; Namíbia em 2012; e Zâmbia em 2012). No entanto, apesar das formalidades acordadas, consultas semi-regulares apenas ocorreram no passado ou têm ocorrido com África do Sul, Costa do Marfim, Etiópia e Namíbia.

<sup>18</sup> Dados relativos ao último quadriénio devem ser interpretados com cautela em virtude do atraso crescente na publicação da maioria dos acordos assinados em Diário da República.

Figura 7 – Classificação temática dos acordos Portugal-restante África Subsaariana 1975-2016



Fonte: Diário da República / sistematizado pelo autor\*

\*A categoria 'Outros' inclui temas como: ciência e tecnologia; defesa; direito do mar; cooperação jurídica, judiciária e policial; saúde; e agricultura e alimentação.

Enquanto que a agenda com países lusófonos incluiu um leque extremamente diversificado – com temas de cultura, educação e desporto a liderarem, embora de forma não exclusiva – as relações com os restantes países concentraram-se em áreas mais restritas e tangíveis como sejam acordos de comércio, investimento, cooperação económica e transportes. Estas diferenças em número e em espécie decorrem de um processo de osmose natural inerente ao funcionamento da Administração Pública portuguesa, e tem sido alimentado quer pelas afinidades e facilidades de uma língua em comum, quer pela vontade de cada ministério setorial desencadear ações de cooperação autónomas, tornando assim difícil qualquer replicação dessa mesma intensidade formal com outros parceiros não-lusófonos. O contraste é por isso claro e as inferências que dele decorrem são também consideravelmente simples: apesar de todos os esforços colocados em impulsos ocasionais para diversificar as relações com a África Subsariana e alcançar suficiente massa crítica que permitisse um efeito multiplicador de forma orgânica, as mesmas continuaram ao longo dos anos esmagadoramente orientadas para os PALOP.

## O utilitarismo europeu

Vínculos diretos entre a dimensão europeia e africana da PEP podem não ser imediatamente perceptíveis, mas encontram-se intrinsecamente ligados desde a democratização do regime político português. Com efeito, ancorar Portugal de forma permanente no projeto europeu rapidamente surgiu como a melhor solução para assegurar quer a transição democrática quer a modernização socioeconómica do país. No entanto, e como referido anteriormente, por mais contestado que esse objetivo tenha sido para algumas elites à altura, o processo de adesão acabou também ele por ser apresentado como uma oportunidade para Portugal se posicionar enquanto elo dos PALOP, em particular, e de África, em geral, no novo contexto europeu em expansão. Essa perspetiva utilitária ajudava, de certa forma, a minimizar alguma preocupação latente que a “escolha” pela Europa implicasse um recuo acentuado nas relações com África. Como tal, era repetidamente reiterado que “(...) só temos a ganhar com a afirmação na Europa das nossas diferenças específicas, pois serão elas o alicerce da manutenção da nossa individualidade e identidade nacional”. Nesse sentido, o “desenvolvimento da nossa relação privilegiada com África só pode acrescentar a nossa dimensão europeia” (Briosa e Gala, 1994, p. 85).

Esta linha de argumentação oficial viria a conhecer poucas, se nenhuma, mudanças ao longo dos anos, sobretudo quando entendida numa lógica em que se tornava necessário quer rentabilizar os poucos meios então à disposição da PEP, quer procurar legitimação acrescida para reengajar com África e com as ex-colónias em particular (Raimundo, 2013). Mas pese embora o professado desejo de estabelecer ligações palpáveis entre os dois domínios, a máquina diplomática portuguesa viu-se também confrontada com uma série de ramificações transversais, inerentes à própria evolução do projeto europeu: como lidar com uma burocracia crescente, na forma do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)? Como compensar o desinteresse de metade dos Estados-membros por questões africanas – sobretudo após o alargamento de 2004 – bem como a competição com outras ex-potências coloniais como o Reino Unido, França e Espanha? E como melhor utilizar a *expertise* portuguesa para tentar ocupar esse espaço? Neste âmbito, é possível sistematizar duas abordagens genericamente adoptadas.

A primeira envolveu uma postura mais visível e pública, com o objetivo assumido de associar Portugal a resultados concretos alcançados no âmbito comunitário. Nesse sentido, o esforço colocado pelas presidências portuguesas do Conselho da União Europeia (CUE) em transformar a sua diplomacia no “motor da política externa da União Europeia em matéria de assuntos africanos”

(Gama, 2000, p. 125).<sup>19</sup> Isso mesmo foi posto em prática aquando da realização das Cimeiras UE-África, com particular incidência naquelas que tiveram lugar no Cairo (2000) e em Lisboa (2007), enquanto confirmação da capacidade nacional de “construção de pontes”. Por outras palavras, constituiu o exemplo mais recorrente e visível daquilo que Portugal era capaz de concretizar com relação a África na Europa, trazendo ambas partes à mesma mesa, e promovendo o desenvolvimento de um diálogo formal que, de outra forma, dificilmente teria lugar.

As avaliações sobre a efetividade desta aposta tendem, no entanto, a ocupar os dois limites do espectro. Por um lado, os que vêm nesses sucessos institucionais a consagração inequívoca da vocação globalista da diplomacia portuguesa (Ferreira-Pereira, 2008a, pp. 65-67; Vines, 2012). Conseguir transferir parte dos interesses nacionais para uma agenda europeia em contínua construção é assim entendido como uma forma de reforçar o próprio objetivo nacional em assumir tais dossiers como primariamente liderados por Portugal. Por outro lado, e em sentido inverso, os que consideram que Portugal se posiciona de forma ambivalente q.b. face a questões de boa governação e direitos humanos em nome de declarações finais consensuais e neutras, como foi o caso aquando da participação do Zimbabwe na Cimeira UE-África em 2007.<sup>20</sup> Nessas ocasiões – e longe de representar um comportamento exclusivo quando em comparação com outros países europeus com interesses semelhantes em África – Portugal acaba por fazer a apologia de um “realismo *sui generis* que define a defesa do interesse nacional em termos de não colocar questões espinhosas a regimes ‘amigos’ com situações domésticas pouco recomendáveis” (Soares de Oliveira, 2008, p. 35). As próprias conclusões internas do MNE (2010) após a III Cimeira de Trípoli em 2010 corroboram esta visão mais pragmática:

*“Estamos convictos de que os problemas que existem (Mugabe, Bashir, etc.) e que desmotivam várias chancelarias europeias de participarem, ou mesmo de contribuírem, com mais empenho neste processo, terão que ser cada vez mais contextualizados e sobretudo nunca deixar que se destaque em África acima de tudo aqueles que incomodam alguns europeus em detrimento dos, muitos mais, que estão apostados em reforçar os laços políticos, económicos, culturais e estratégicos com a Europa”.*

Uma segunda abordagem, essencialmente de bastidores, desdobrou-se em várias frentes simultâneas. Uma delas através da nomeação de portugueses por

<sup>19</sup> Para uma visão mais longitudinal de como Portugal procurou inserir o tema de África na agenda das três presidências europeias que deteve, ver Ferreira-Pereira (2008b).

<sup>20</sup> Este episódio é frequentemente considerado um momento-chave na tentativa de Portugal se afirmar como um intermediário entre a Europa e África, sobretudo devido à gestão do “veto de cadeira” do Reino Unido perante a presença de Robert Mugabe em Lisboa à altura (Soares de Oliveira, 2008; Ferreira-Pereira, 2008a; Vines, 2012).

entre a estrutura hierárquica do SEAE e à frente das várias delegações europeias em África. Muito embora ao início não houvesse uma verdadeira estratégia para assegurar postos que poderiam ser considerados estratégicos *per se*, vulgo nos PALOP (Ferreira-Pereira, Vieira & van Schaik, 2015), tornou-se notório um esforço subsequente de tentar recuperar terreno perdido em anos mais recentes.<sup>21</sup> Sobretudo quando a utilidade associada a esse tipo de cargos – em termos de representação coletiva da UE no exterior ou enquanto oportunidade privilegiada de recolha de informação no país em causa – começou também a receber a sua devida atenção. Por outro lado, o acompanhamento permanente no âmbito do Grupo COAFR do CUE, responsável pela gestão da ação externa da UE relativamente à África Subsariana, rapidamente passou a ser incorporado nas competências regulares do MNE. Importa igualmente considerar o *input* atribuído a instrumentos comunitários específicos para África. A influência discretamente exercida na minimização de condicionalismos políticos associados à distribuição de ajuda ao desenvolvimento para os países ACP (África, Caraíbas e Pacífico) constitui um exemplo conhecido (Raimundo, 2014). Mas o mesmo se aplica à formulação de tais programas como o *Critical Maritime Routes in the Gulf of Guinea* (CRIMGO), a parceria especial com Cabo Verde, ou o *Joint Way Forward* com Angola, enquanto mecanismos europeus desenvolvidos na última década, e nos quais o contributo português foi tão ativamente requerido por Bruxelas quanto substancialmente concedido por Lisboa.

Por último, é ainda de se referir uma dimensão adicional de bastidores, se bem que consideravelmente mais circunscrita no tempo. Aproveitando os dois mandatos de Durão Barroso como Presidente da Comissão Europeia entre 2004 e 2014, o acesso privilegiado e quase direto ao principal centro de decisão executivo da UE serviu tanto para desbloquear obstáculos operacionais como para promover iniciativas que, de outra forma, acabariam proteladas no tempo. No primeiro caso, as múltiplas crises na Guiné-Bissau e a reação comunitária consequente – desde o estabelecimento da missão de Reforma de Sector de Segurança em 2008 até à manutenção do pacote de sanções às elites político-militares guineenses desde 2012 em diante – beneficiaram de canais de comunicação constantes que ajudaram a assegurar a manutenção do tema na agenda por entre um arco de crises em expansão. No segundo caso, foi notório o destaque privilegiado dado aos PALOP, através da renovação consecutiva quer dos vários programas

<sup>21</sup> Desde a criação do SEAE em 2009 até 2017, tais nomeações incluíram Cristina Martins Barreira no Gabão, com competências sobre a Guiné Equatorial e São Tomé e Príncipe (2011-2015), e no Togo (2017-...); Sofia Moreira de Sousa em Cabo Verde (2017-...); Victor Madeira Santos na Guiné-Bissau (2015-...); Raul Mateus Pala no Níger (2015-...); e José Manuel Pinto Teixeira igualmente em Cabo Verde (2012-2017). É de se acrescentar ainda os vários oficiais de escalão inferior pela restante estrutura hierárquica do SEAE e pelos vários postos no terreno.

indicativos nacionais quer dos programas regionais de cooperação (PIR). Muito embora a participação de Portugal na Europa não se tenha esgotado com o fim deste ciclo de particular protagonismo no topo da liderança europeia, é inegável que representou ainda assim uma perda de acesso importante relativamente às principais decisões tomadas em relação a África, bem como de uma associação mais visível com eventuais resultados que possam vir a ser negociados e alcançados entre as duas partes.

## Conclusão

Passados mais de 40 anos após a democratização, torna-se difícil declarar que a PEP para África tenha sido inteiramente bem-sucedida no que toca a seguir linhas coerentes e estáveis numa lógica longitudinal. As razões para este tipo de afirmações estão longe de ser indiscutíveis e circunscrevem-se ao próprio processo de ajustamento que o país enfrentou por força da descolonização, bem como às opções de inserção internacional assumidas no período imediatamente posterior. Repensar o papel de Portugal no continente obrigou a uma combinação sucessiva de várias tentativas, avanços e recuos, sujeita a vicissitudes conjunturais e frequentemente à mercê de ciclos económicos adversos. Como tal, os resultados políticos obtidos continuam a ser, em boa medida, um produto de tempos passados, enquanto esforço de reaproveitar partes de um legado complexo, reposicionar o país como interlocutor credível perante os múltiplos centros de interesses em África, e reinventar o próprio papel de Portugal no mundo.

Contudo, se entendermos a PEP como a tentativa de um exercício simultâneo e coerente, torna-se de facto problemático conceber a existência de uma “política” verdadeiramente dita, quanto mais uma estratégia especificamente desenhada relativamente à África Subsariana por parte do Estado português. Os interesses de Portugal abarcam tudo o que se alcança no âmbito dos PALOP, os dividendos que se conseguem retirar para o resto do continente e multiplicar para a restante comunidade internacional, bem como os domínios em que se consegue especializar no seio europeu. Os objetivos associados são por isso tão latos quanto difusos enquanto que avaliações políticas da sua execução são notoriamente raras. Quaisquer iniciativas com relação a novos parceiros têm flutuado na medida em que as opções de inserção de Portugal no mundo conheceram também diferentes níveis de empenho. Casos como a Namíbia ou o Senegal conheceram algum nível de sucesso variável, mas o mesmo não se poderá dizer, por exemplo, da Nigéria, ao passo que as relações com a África do Sul apenas conheceram novos incentivos mais recentemente. Por outras palavras, a concretização destes impulsos tem-se

revelado pouco duradoura e sustentada. A UE, por sua vez, funcionou durante um período assinalável como uma importante plataforma onde a afirmação das ligações privilegiadas de Portugal ao continente africano não só reforçava a sua própria posição na Europa, como substanciava um papel de intermediário e facilitador face às suas ex-colónias. Mas ao mesmo tempo que a ação externa comunitária se expandia, os limites da influência portuguesa passaram igualmente a ficar mais em destaque. Tal não significa que Portugal tenha perdido a especialização temática pela qual tanto trabalhou dentro da UE desde a sua adesão, mas sim que o espaço de manobra onde essa especialização poderia render resultados mais visíveis se foi reduzindo gradualmente, fruto de consensos e maiorias nem sempre sintonizados com os interesses de um único Estado-membro.

No entanto, por entre estes dois vetores de ação complementares, a linha de força que sempre sobressaiu de forma verdadeiramente esmagadora foi mesmo o peso dos vínculos lusófonos. Amado (2006) outrora reclamou que “a política africana é um ‘mito’ na política externa nacional” no sentido de que existe apenas uma “política para Angola há 50 anos e uma política dirigida aos países de expressão portuguesa, mas afastámo-nos há muitas décadas daquela que é a dinâmica do continente africano” (p. 276; ver também Cravinho, 2005). Tal constatação encontra lastro neste capítulo e tende a acarretar consigo algumas inferências subjacentes. Por um lado, proporciona um grau concreto de substância àquilo que é alcançado no âmbito da CPLP. Com efeito, os consensos internos obtidos a este nível têm sido devidamente capitalizados enquanto demonstração acrescida da reinvenção de Portugal como parceiro pós-colonial, mas ainda assim preferencial, para os restantes Estados-membros. E apesar da crise de identidade em que se encontra, a organização tem também servido o propósito de elevar as ligações entre todos os países a um plano que se julgava inalcançável no pós-1975. Nesse sentido, Portugal tornou-se dos principais beneficiários da sua constituição e sustentação, uma vez que o arcabouço político-simbólico da CPLP favorece inegavelmente uma posição portuguesa mais visível e ativa no mundo.

Contudo, e por outro lado, este mesmo enfoque lusófono levanta alguns problemas quando os mesmos pressupostos culturais-linguísticos deixam de ser suficientes por si só, incitando, em vez disso, dinâmicas ocasionais de rejeição entre os países que se apelidam precisamente de prioritários (MacQueen, 2003, p. 199). Avançando uma análise ainda mais específica, é possível assinalar que muito embora as relações com Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau se tenham mantido sempre mais estáveis – conquanto neste último caso essa estabilidade tenha decorrido das crises pelas quais passou, e que Portugal aproveitou por forma a capitalizar a sua ação externa na UE e na ONU – no caso de Angola e

Moçambique as relações tornaram-se muito mais densas e complexas, fruto de políticas variáveis em Lisboa e nas respetivas capitais bem como de uma teia de relações pessoais ao nível das elites político-económicas consideravelmente intrincada. Uma certa inevitabilidade acaba sempre por transparecer em qualquer dos casos – em tudo inerente às relações de qualquer ex-potência colonial, importa realçar – que se torna difícil de ignorar: os PALOP continuarão a ser invariavelmente identificados como os principais parceiros da PEP em África por motivos histórico-estruturais, mas irão se ressentir cada vez mais de qualquer especificação que lhes aparenta inibir a sua respetiva autonomia externa. Dito de outra forma, a “Lusofonia” enquanto possível conceito político-diplomático agregador permanece embutido de uma capacidade de atração e de aversão em igual proporção.

Neste contexto, é possível identificar uma série de desafios prospectivos para o curso vindouro da PEP. Em primeiro lugar, como evitar uma posse discursiva face a estas latitudes em paralelo com uma confiança inabalável, quer no conhecimento privilegiado das realidades locais, quer na receptividade generalizada da sua alegada capacidade de estabelecer “pontes”. Havendo exemplos que justifiquem este posicionamento, também os há para suscitar alguma cautela redobrada. Em segundo lugar, importa constatar que estas interações não se esgotam apenas em negociações e interações de bastidores e cada vez mais se desenrolam na praça pública, perante sociedades civis menos complacentes e pacientes. A necessidade de uma diplomacia pública mais eficaz torna-se por isso acrescida e os casos recentes com Angola apenas o comprovam repetidamente. Em terceiro lugar, o “velho” problema de garantir que o enfoque em África não resulta diminuído por outras opções programáticas continua tão presente quanto antes. Dar corpo efetivo a iniciativas previamente anunciadas, sem descartá-las assim que os ciclos político-económicos se alteram, encontra-se nos antípodas do que foi perseguido até a este ponto. E por último, é também necessário assimilar a competição com outras potências externas pelas mesmas oportunidades em África. Portugal não se encontra sozinho na sua tentativa de gerar e manter relações pró-fícuas com países africanos e quanto melhor conseguir incorporar tais dinâmicas nos seus cálculos, mais facilmente conseguirá realçar, diferenciar e reforçar as especificidades da sua própria abordagem. Sobretudo porque de forma bem ou mal conseguida, consistente ou meramente pontual, África continuará a representar para Portugal um palco inato à projeção da sua política externa. Terá é que conseguir fazer um pouco melhor do que conseguiu até à data.

## Referências bibliográficas

- Amado, L. (2006). Portugal, os Estados Unidos e a África Austral. In M. Franco (Ed.), *Portugal, os Estados Unidos e a África Austral* (pp. 275-282). Lisboa: Fundação Luso-Americana/IPRI.
- Braga de Macedo, J. (1980). Portugal, África e Política Externa Americana. *Nação e Defesa*, 14, pp. 13-32.
- Briosa e Gala, J. M. (1994). A situação nos PALOP e as perspectivas de evolução das relações com Portugal. *Nação e Defesa*, 71, pp. 81-98.
- Carvalho, C. (2018). Africa and Portugal. In D. Nagar & C. Mutasa (Eds.) *Africa and the World: Bilateral and Multilateral International Diplomacy* (pp. 143-165). Cham: Palgrave Macmillan.
- Cravinho, J. G. (2005). Les relations post-coloniales portugaises. *Pôle Sud*, 22, pp. 89-100.
- Cravinho, J. G. (2010). A Campanha Portuguesa para o Conselho de Segurança. *Relações Internacionais*, 28, pp. 5-37.
- Fernando, E. (2011). A Estratégia de Cavaco Silva para África – O Virar de Página de Portugal nas Relações Políticas com Angola. Tese de mestrado, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, Portugal.
- Ferreira-Pereira, L. C. (2008). Portugal and the 2007 EU Presidency: A Case of Constructive Bridge-Building. *Journal of Common Market Studies*, 46(1), pp. 61-70.
- Ferreira-Pereira, L. C. (2008). Portugal e a Presidência da União Europeia (1992-2007). *Relações Internacionais*, 20, pp. 131-143.
- Ferreira-Pereira, L. C., Vieira, A. V. G., & van Schaik, L. (2015). Portugal and the Netherlands: Punching Above Their Weight? In R. Balfour, C. Carta & K. Raik (Eds.), *The European External Action Service and National Foreign Ministries* (pp. 137-152). Farnham: Ashgate.
- Figueiredo, A. (1986). Portugal and Africa. In K. Maxwell (Ed.), *Portugal in the 1980s: Dilemmas of Democratic Consolidation* (pp. 89-108). Westport: Greenwood Press.
- Frain, M. (1995). Relações entre o Presidente e o primeiro-ministro em Portugal: 1985-1995. *Análise Social*, 30(133), pp. 653-678.
- Franco, M. (2006). Petróleo em Português? Em Prol de uma Política Africana. *Nação e Defesa*, 114, pp. 15-34
- Gama, J. (2000). A Política Externa Portuguesa 1999-2002. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Gaspar, C. (1988). Portugal's policies toward Angola and Mozambique since independence. In R. J. Bloomfield (Ed.), *Regional conflict and U.S. policy: Angola and Mozambique* (pp. 40-74). Algonac: Reference Publications.
- Hewitt, W. E., Burges, S., & Gomes, I. (2017). The Comunidade dos Países de Língua Portuguesa at 20 years: An impact assessment. *South African Journal of International Affairs*, 24(3), pp. 291-309.
- MacQueen, N. (1985). Portugal and Africa: the Politics of Re-Engagement. *The Journal of Modern African Studies*, 23(1), pp. 31-51.
- MacQueen, N. (2003). Re-defining the 'African vocation': Portugal's post-colonial identity crisis. *Journal of Contemporary European Studies*, 11(2), pp. 181-199.

- Magalhães, M. C. R. L. (2012). *Belém e São Bento nas Relações Externas Pós-Coloniais Portuguesas (1976-1982)*. Tese de mestrado, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa (FCSH-NOVA), Lisboa, Portugal.
- Ministério dos Negócios Estrangeiros (2010, 6 de Dezembro). Telegrama n. 285002 (Reservado), “Balço da III Cimeira EU-África”.
- Monteiro, A. (1996). A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. *Nação e Defesa*, 77, pp. 49-62.
- Monteiro, F. (2014, 23 Julho). A CPLP esteve para ruir devido à entrada da Guiné Equatorial. *Observador*. Acedido a 20 de Janeiro de 2017. Disponível em: <https://observador.pt/especiais/cplp-estteve-para-ruir-devido-entrada-da-guine-equatorial/>
- Paixão, J. Q. (1997). A candidatura de Portugal ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Política Internacional*, 1(14), pp. 67-88.
- Patrício, M. (2012). Cahora Bassa nas relações bilaterais entre Portugal e Moçambique: 1975-2007. *Revista Portuguesa de Ciência Política*, 2, pp. 149-158.
- Pavia, J. F. (2008). O modo português de fazer a paz: o caso de Moçambique. *Lusíada – Política Internacional e Segurança*, 1, pp. 21-40.
- Pinheiro, P. V. (2006). Angola: de Bicesse a Lusaka – Anotações a um processo negocial. In M. Franco (Ed.), *Portugal, os Estados Unidos e a África Austral* (pp. 137-149). Lisboa: Fundação Luso-Americana / IPRI.
- Pons, M. M. (2001, 29 de Outubro). Portugueses na África do Sul: falados só em hora de desgraça? *Público*. Acedido a 20 de Janeiro de 2017. Disponível em: <https://www.publico.pt/2001/10/29/jornal/portugueses-na-africa-do-sul-falados-so-em-hora-de-desgraca-163523>
- Raimundo, A. (2013). The Europeanisation of foreign policy: An assessment of the EU impact on Portugal’s post-colonial relations in Sub-Saharan Africa. *European Integration online Papers (EIoP)*, 17(1), pp. 1-23.
- Raimundo, A. (2014). Mapping the Agency of a Small, Former Colonial Power: Portugal and EU Political Conditionality in Sub-Saharan Africa. *Perspectives on European Politics and Society*, 15(4), pp. 589-605.
- Rezola, M. I. (2016). Elementos para uma Política Externa do Portugal Democrático: O Legado de Medeiros Ferreira. *Relações Internacionais*, 49, pp. 27-45.
- Reis, B. C. & Oliveira, P. A. (2018). The Power and Limits of Cultural Myths in Portugal’s Search for a Post-Imperial Role. *The International History Review*, 40(3), pp. 631-653.
- Rosa, I. (2001, 14 Fevereiro). Relações entre Portugal e África do Sul vivem «momento de tensão e crispação». *Público*, Acedido a 20 de Janeiro de 2017. Disponível em: <https://www.publico.pt/2001/02/14/mundo/noticia/relacoes-entre-portugal-e-africa-do-sul-vivem-momento-de-tensao-e-crispacao-11044>
- Santos, L. A. (2003). Portugal and the CPLP: heightened expectations, unfounded disillusion. In S. Lloyd-Jones & A. C. Pinto (Eds.), *The Last Empire: Thirty Years of Portuguese Decolonization* (pp. 67-81). Bristol: Intellect.
- Soares de Oliveira, R. (2005). Sobre as Relações entre Portugal e Angola ao fim de Trinta Anos: Um Ensaio Crítico. *Relações Internacionais*, 8, pp. 55-72.
- Soares de Oliveira, R. (2007). A Cimeira União Europeia-África: Problemas e Perspectivas. *Relações Internacionais*, 14, pp. 143-148.
- Soares de Oliveira, R. (2008). A Cimeira União Europeia-África. *Relações Internacionais*, 17, pp. 33-38.

- Soares de Oliveira, R. (2015). *Magnificent and Beggar Land: Angola since the Civil War*. London: Hurst & Co.
- Teixeira, N. S. (2005). Entre a África e a Europa: A Política Externa Portuguesa, 1890-2000. In A. C. Pinto (Ed.), *Portugal Contemporâneo* (pp. 87-116). Lisboa: D. Quixote.
- Venâncio, M., & Chan, S. (1996). *Portuguese Diplomacy in Southern Africa 1974-1994*. Braamfontein: South African Institute of International Affairs.
- Vines, A. (2012). Portugal, the EU, and Africa. In A. Adebajo & K. Whiteman (Eds.), *The EU and Africa: From Eurafrique to Afro-Europa* (pp. 365-384). Londres: C. Hurst & Co.
- X. (1991). Portugal e as conversações entre o MPLA e a UNITA. *Política Internacional*, 1(3), pp. 147-157.
- X. (1991). A questão de Moçambique. *Política Internacional*, 1(4), pp. 73-79.