

INTRODUÇÃO

POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA E ÁFRICA: A NECESSIDADE DE UM OLHAR RENOVADO

António Raimundo

África é uma dimensão tradicional da política externa portuguesa. Em leituras de cariz geopolítico sobre a inserção internacional de Portugal no longo-prazo, a região aparece associada ao vector atlântico das relações externas portuguesas. A procura de equilíbrio entre tal dimensão atlântica ou marítima e a dimensão europeia ou continental da sua política externa seria uma constante da orientação externa de Portugal desde pelo menos o século XV, reflectindo a sua natureza enquanto pequeno país, semiperiférico e com uma só fronteira terrestre (Borges de Macedo 2006; Teixeira, 2004). Durante a fase final do Estado Novo, em particular, a defesa intransigente das colónias africanas face à pressão descolonizadora internacional foi um objectivo central da política externa portuguesa, ao ponto de serem sustidos conflitos prolongados em vários desses territórios, com implicações pesadas e duradouras (MacQueen 1998; Pinto 2001; Teixeira, 2015). Tal enfoque e inflexibilidade foi motivado pelo tipo de considerações geoestratégicas referidas acima, mas também pela presença de interesses económicos ligados às colónias, bem como pelo conservadorismo e natureza autoritária do regime da altura (Alexandre, 2000; Oliveira, 2008). Além disso, foi inspirado pelo nacionalismo colonial que a partir do século XIX marcou de forma ampla e profunda a visão do país sobre si próprio. Num contexto de acrescida vulnerabilidade nacional, o Império Africano é então mitificado enquanto “Eldorado” e como parte da “herança sagrada” dos Descobrimentos que importava preservar, passando a ser entendido por sucessivos regimes políticos, até 1974, como garante da identidade e sobrevivência do país (Alexandre, 1995).

Com o fim do regime autoritário e a descolonização, a importância relativa de África para a diplomacia portuguesa diminuiu substancialmente. Com efeito, após breves impulsos de inspiração terceiro-mundista durante a fase inicial da transição democrática, em que vão ser defendidas relações privilegiadas com as ex-colónias africanas, os consensos internos do país em matéria de política externa evoluíram para um posicionamento Euro-Atlântico (Rato, 2008; Teixeira, 2005). A ‘opção europeia’, em particular, aparece então como prioritária com vista a contribuir para a consolidação democrática do país, bem como para a sua modernização e desenvolvimento (Pinto & Teixeira, 2005). Em contraste com a ‘vocaçao africana’ da ditadura, passava assim a ser enfatizada a ‘vocaçao europeia’ do Portugal democrático. Mas apesar desta evolução e mudança de prioridades, o continente africano continuou a ser uma das áreas geográficas de maior interesse para as relações externas da democracia portuguesa (Cravo, 2012; MacDonald, 1993; Maxwell, 1991; Sá, 2015), ainda que em moldes renovados (MacQueen, 2003a; Pinto & Bandeira Jerónimo, 2015; Reis & Oliveira, 2018) e

com uma atenção centrada sobretudo nas ex-colónias (Antunes, 1990; Carvalho, 2018; Cravinho, 2005; Dias, n.d.; Pavia, 2007).

Assim, sucessivos governos e outras entidades oficiais têm proclamado a importância de tais laços africanos. Também num plano prático, e não obstante as múltiplas dificuldades e contratempos, desde cedo as autoridades portuguesas promoveram iniciativas relevantes com vista a construir e desenvolver um novo relacionamento, pós-colonial (Figueiredo, 1986; Gaspar, 1988; Léonard, 1999; MacQueen, 1985; Reis, 2019; Rolo, 1986; Venâncio & Chan, 1996). Neste sentido, a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996, representou uma importante concretização, institucionalizando um plano Lusófono multilateral mais amplo, mau grado todos os desafios (Hewitt, Burges, & Gomes, 2017; MacQueen, 2003b; Moreira, 2001; Pinto, 2005; Santos, 2003). As circunscritas relações pós-coloniais portuguesas em África também ganham mais relevância e amplitude quando interligadas a outros vectores da política externa portuguesa, tais como a Europa ou o Atlântico, tendo Portugal procurado tais sinergias com diferentes graus de sucesso (Franco, 2006; Neves, 1996; Raimundo, 2013, 2014; Seabra, 2014; Vines, 2012). Acrescente-se que situações de dificuldade nesses mesmos vectores principais, tais como a recente crise económica na zona euro, tendem a valorizar a importância dos laços africanos no debate e decisão nacional (Ashby, 2017; Gorjão, 2014; Sousa & Gaspar, 2015).

Apesar desta relevância prática continuada, o Estado da Arte no domínio da política externa do Portugal democrático em relação a África é bastante limitado. No seu ensaio bibliográfico sobre política externa portuguesa em geral, Freire e Brito (2010) notaram a importância atribuída pela literatura ao passado colonial português e ao relacionamento do país em África, mas apontaram igualmente importantes lacunas, designadamente em termos de estudos que vão além de análises genéricas e descritivas. Ainda que desde então tenham surgidos novos contributos relevantes (muitos dos principais estão citados acima), continuam a faltar actualmente estudos sistemáticos e aprofundados, designadamente do ponto de vista das Relações Internacionais e da Análise de Política Externa. Acima de tudo e de maneira sucinta, faltam visões de conjunto actualizadas, que estejam estribadas em análises detalhadas e adequadamente fundamentadas. Mais concretamente ainda, escasseiam análises que aprofundem e relacionem dimensões endógenas e exógenas da formulação e implementação da política externa portuguesa neste domínio, tais como principais actores, objectivos, instrumentos, processos, bem como constrangimentos e oportunidades externas. A partir da concretização dessa importante base de trabalho será mais fácil aferir a

relevância e significados mais amplos da política externa portuguesa em relação a África, ao longo do tempo e do espaço.

Tendo em conta este panorama, o propósito desta publicação não é, obviamente, o de lidar com todos os hiatos que acabam de ser brevemente descritos. O objectivo principal é mais modesto, tratando-se essencialmente de identificar e analisar alguns dos principais temas e tendências da política externa portuguesa em relação à África, no período contemporâneo. A política externa é aqui entendida num sentido amplo, englobando o conjunto de iniciativas externas, em domínios temáticos diversificados (além da mera diplomacia política), promovidas pelas diversas entidades oficiais portuguesas com competência nesta matéria. Apesar deste enfoque primordial, tanto quanto possível, também se procura atentar às atividades de atores não estaduais que interajam de maneira significativa com atores oficiais. O lapso temporal considerado é sobretudo o período pós-descolonização, ou seja, a fase posterior a 1975 até à actualidade. Trata-se, no entanto, de uma delimitação flexível com vista, nomeadamente, a permitir contextualizações mais amplas nos casos em que tal se revela necessário. Em termos geográficos, o foco principal é na África Subsariana por se tratar da sub-região do continente onde se localizam todas as ex-colónias africanas portuguesas e onde tradicionalmente se têm concentrado as visões e iniciativas lusas. Todavia, também se procurou atender, na medida do possível, a dinâmicas que extravasam tal sub-região ou às ligações que são (ou não) estabelecidas com o resto do continente ou outros planos da política externa portuguesa.

O volume segue, pois, uma preocupação de abrangência (temática, temporal e geográfica), procurando ir ao encontro das necessidades mais prementes do actual Estado da Arte neste domínio, bem como tirar o melhor partido das competências e especializações diversificadas dos seus autores. A publicação pode ser entendida como incorporando duas partes principais. Enquanto que os dois capítulos iniciais cobrem dimensões mais contextuais, tanto do lado português como do lado africano, os restantes capítulos são dedicados a áreas específicas de relevância central na política externa portuguesa para África, a saber: diplomacia, segurança, economia e cultura. Embora o propósito inicial tivesse sido o de dedicar mais espaço a dimensões contextualizadoras (de um ponto de vista histórico e internacional), por razões práticas supervenientes tal acabou por não ser possível. Ainda assim, quer esta Introdução quer diversos outros capítulos acabam por abordar em alguma medida aspectos relacionados com tais dimensões. Reflectindo a diversidade das matérias tratadas bem como dos perfis dos autores, as abordagens seguidas fundam-se em diferentes disciplinas e perspectivas. Com

vista a garantir um certo grau de coerência foi pedido aos autores dos capítulos que tivessem em conta, na medida do possível, os seguintes critérios gerais:

- focar grandes temas e dinâmicas centrais;
- abarcar dimensões materiais e ideacionais;
- considerar atores, instituições, visões, motivações, processos, instrumentos e práticas;
- avaliar concretizações e limites;
- apontar tendências de longo-prazo, realçando mudanças e continuidades.

Nem todos estes aspectos são abordados por todos os capítulos, pelo menos de forma directa e cabal. No entanto, como sugerido acima, também não foi esse o intento inicial, visto que se procurou sobretudo providenciar linhas de orientação gerais e, simultaneamente, assegurar um grau de flexibilidade que permitisse aos diferentes autores seguir o enfoque e a ênfase mais adequados aos seus respectivos capítulos. De seguida providencia-se uma apresentação sumária do âmbito e argumentos principais de cada capítulo, naturalmente sem a pretensão de resumir todo o seu conteúdo, que terá de ser melhor aquilatado pelos leitores.

O capítulo de José Francisco Pavia centra-se em dimensões endógenas à política externa portuguesa para a África Subsariana. Mais concretamente, o estudo descreve e analisa as visões, motivações e posicionamento de diferentes intervenientes da política externa portuguesa contemporânea, com vista a aferir o grau de importância atribuído internamente às questões africanas na fase pós-descolonização. A ênfase é, portanto, assumidamente no lado português, incidindo sobretudo no papel de instituições oficiais e atores políticos tais como Presidência, governos, e partidos políticos. Tais visões e debate nacional é relevado principalmente com base numa análise qualitativa de declarações e documentos públicos, designadamente programas de governo e programas eleitorais de partidos. Complementando esta grande atenção ao plano declarativo, são ainda consideradas práticas e concretizações que traduzem, na opinião do autor, exemplos da relevância conferida internamente às relações com África, tanto a nível bilateral como multilateral. Assim, o capítulo conjuga uma narrativa cronológica, sobre a evolução geral do relacionamento Portugal-África no longo-prazo, com uma abordagem mais temática, centrada nos casos da política de cooperação portuguesa e da CPLP. O principal argumento avançado é o da persistência de uma “dimensão africana” na política externa portuguesa contemporânea, muito embora se reconheça que na prática tal tenha correspondido mais exactamente a uma “dimensão PALOPiana”. De acordo com o autor, a atribuição continuada

de tal importância tem além disso beneficiado de um amplo e sólido consenso nacional, mau grado alguns matizes e dissonâncias minoritárias. Deste modo, o capítulo acaba por enfatizar elementos de continuidade e estabilidade, fundadas num importante grau de convergência e coesão entre as elites políticas nacionais. De resto, este contributo tem o mérito adicional de revelar preferências normativas, visto que em certas passagens é expressada uma visão pessoal sobre aquilo que deve ser o “interesse nacional” neste domínio da política externa portuguesa.

Focado no lado africano, o contributo trazido por Alexandra Magnólia Dias analisa a evolução de dinâmicas próprias à África com o propósito de derivar implicações para a política externa portuguesa na região. Fazendo um uso heurístico de conceitos teóricos da Escola Inglesa, o capítulo considera especificamente de que forma a Sociedade Internacional Africana se foi desenvolvendo no longo-prazo e em que medida tal trajetória dificultou ou favoreceu as relações entre Portugal e os países do espaço lusófono em África. A autora argumenta que as debilidades do solidarismo na sociedade internacional africana criaram oportunidades para atores externos ao continente, tais como Portugal. A prevalência de visões e interesses nacionais sobre narrativas e práticas de solidariedade africana, terá aberto mais espaço para esse envolvimento externo. Assim, é sustentado que a situação de grande fragilidade económica e política vivida em África nos anos 1980 favoreceu o desanuiamento e re-aproximação entre Portugal e as suas ex-colónias. No entanto, a forma específica como Portugal se posicionou, enquanto possível ‘interlocutor’ europeu sem pretensões neo-coloniais, também terá contribuído de maneira relevante para tal desenlace. Similarmente, o retraimento das superpotências e marginalização crescente do continente africano nos anos 1990 terá propiciado a acção de atores como Portugal. Ao invés, a presença acrescida de novas potências em África (tais como a China e o Brasil), a partir da viragem do século, terá favorecido a agência dos países africanos e implicado, em certa medida, uma perda de ‘vantagens competitivas’ por parte de ex-potências coloniais, tais como Portugal. Além de apontar tais tendências evolutivas, enfatizando o contexto africano, outro aspecto interessante do capítulo é o de sublinhar a tensão existente entre o desejo africano de apoio externo e, por outro lado, a resistência e desconfiança face à excessiva influência externa no continente. Tal tensão terá também permeado as relações de Portugal com os PALOP, sobretudo no caso do relacionamento Portugal-Angola.

Pedro Seabra aborda o domínio específico das relações político-diplomáticas entre Portugal e África, providenciando um balanço geral da evolução nesta área no pós-1975. Apoiando-se na literatura existente, mas fazendo também grande uso de fontes primárias, o foco incide nos principais intervenientes, temáticas,

e resultados alcançados. Além disso, é seguido um âmbito de análise alargado, comportando três vetores: o lusófono, o extra-lusófono, e o europeu. Por entre a riqueza de argumentos empíricos avançados, o autor acaba por destacar o peso do legado histórico. De maneira geral, o “passado” transparece como tendo deixado marcas profundas e complexas neste domínio onde, segundo Pedro Seabra, a diplomacia portuguesa precisa de “fazer um pouco melhor”. No que toca às dimensões mais agências e institucionais da análise, o autor confirma a centralidade do Ministério dos Negócios Estrangeiros na condução da política externa portuguesa para África, mas nota igualmente uma grande diversidade de outros intervenientes, o papel de ligações pessoais, mudanças organizacionais frequentes e restrições materiais a contribuírem, em dados momentos, para problemas de coordenação, continuidade, coerência, eficácia e transparência. Em termos mais temáticos, a análise corrobora a ideia de permanência de um enfoque lusófono, com tais relações a serem descritas como “inevitáveis”, mas também “cada vez menos previsíveis”. Quanto à restante África, o alcance das iniciativas e impulsos portugueses de diversificação aparecem como circunscritos a nível geográfico e temático, bem como carecendo de sustentabilidade e concretização em muitos casos. É ainda sublinhada a ligação de longa data entre as dimensões africana e europeia da política externa portuguesa, relatando os esforços de Lisboa para se posicionar enquanto “elo” entre os dois continentes. Porém, na opinião do autor, o espaço de manobra para a afirmação de tal especialização a nível europeu terá gradualmente diminuído. Esta avaliação matizada, considerando tanto avanços como desafios, ao longo de diferentes planos de atuação, é certamente uma das notas fortes deste capítulo.

O capítulo de Luís Bernardino debruça-se sobre aspectos de segurança e defesa da política externa portuguesa face à África Subsariana. O seu enfoque mais preciso é o papel das forças armadas portuguesas e da cooperação militar no quadro de tal relacionamento. Baseado na experiência prática do autor e seguindo a forma de ensaio, o intento geral é patentemente propositivo. Grande atenção é dedicada a aspectos teóricos ou de doutrina, discutindo os contornos e a relação entre conceitos basilares neste domínio, tais como segurança, defesa, e política externa. Além disso, o “contributo” avançado propõe pistas e respostas concretas face a limitações e outras dificuldades actuais, deixadas implícitas ou brevemente enunciadas no texto. O capítulo acaba por sublinhar a importância do instrumento militar na relação entre Portugal e a África Subsariana, notando que as forças armadas portuguesas têm tido um papel “preponderante” e de longa data em tal relacionamento. No entanto, o autor também destaca a necessidade de mudanças nesta área, defendendo no geral a adopção de visões e posturas mais

abrangentes e pró-activas, bem como uma maior integração de meios e fins. De maneira mais específica, é preconizada uma maior coerência entre a cooperação militar e os objectivos da política externa portuguesa, com vista nomeadamente a melhor contribuir para a segurança e o desenvolvimento sustentado em África. Enfatizando complementaridades, Luís Bernardino advoga ainda um modelo de cooperação “bi-multilateral”, onde a actuação ao nível de organizações regionais e globais é relevada, mas sem descurar a vertente bilateral. Este ponto de vista prático (de quem está ‘no terreno’), empenhado em propor soluções, é uma das marcas distintivas deste contributo, que se espera venha a ser valorizado pelos leitores.

Luís Mah traz-nos um estudo dedicado a dimensões de cariz económico no relacionamento contemporâneo entre Portugal e África. Concretamente, o capítulo explora a forma como o país tem desenvolvido a sua presença económica e de cooperação no continente africano desde meados dos anos 1970, avaliando ainda desafios e oportunidades para as relações futuras. O autor começa por brevemente enquadrar a sua análise na evolução recente do contexto económico em África. Chamando à atenção para a permanência de vários riscos e vulnerabilidades, o estudo enfatiza as rápidas mudanças e maior atractividade africana das últimas décadas, em conexão com novos padrões de envolvimento global e dinâmicas crescentes de cooperação Sul-Sul. De seguida, o mapeamento das relações económicas entre Portugal e África é conduzido com base em três indicadores: comércio, investimento e ajuda ao desenvolvimento. Estes indicadores são avaliados fazendo grande utilização de dados estatísticos, bem como analisando brevemente diferentes instrumentos de diplomacia comercial e mecanismos institucionais de cooperação. Em geral, o estudo conclui que a presença económica portuguesa em África durante os últimos 40 anos tem estado concentrada essencialmente nos PALOP. No plano comercial, as trocas com África aparecem como representando uma pequena parte do comércio global português e com um crescimento significativamente mais lento do que com o resto do mundo no longo prazo. Tanto em termos de comércio como de investimento, o caso de Angola destaca-se de forma clara, mas o autor questiona a continuidade de tal importância no futuro, tendo em conta o contexto atual de maior diversificação das parcerias económicas do país. Também relativamente à ajuda ao desenvolvimento a “aposta” portuguesa tem sido nos países lusófonos. Porém, o estudo sublinha os desafios à “hegemonia” dos doadores tradicionais trazidos pela cooperação Sul-Sul, questionando ainda a capacidade portuguesa em trazer respostas às necessidades africanas face às restrições da sua ajuda no contexto da crise económica dos últimos anos.

Finalmente, o capítulo de Clara Carvalho lida com aspectos de natureza mais societal e cultural da política externa portuguesa para África, ao abordar a temática da cooperação entre Portugal e os PALOP no domínio da educação. Contextualizado na literatura sobre diplomacia cultural e aplicando de maneira pragmática o conceito de *soft power*, o estudo considera a influência que a cooperação em matéria educativa teve no relacionamento entre o país e as suas ex-colónias africanas. O enfoque é em dois planos de atuação: a cooperação bilateral portuguesa e a CPLP. A cooperação bilateral é apresentada como o principal veículo de interação entre Portugal e os PALOP, tendo as ações no sector da educação ocupado um lugar cimeiro. Entre tais ações é destacado o apoio aos sistemas educativos africanos e a política de atribuição de bolsas de estudo. São ainda abordadas as actividades de ensino desenvolvidas no contexto da política de promoção da língua portuguesa, notando uma falta de coordenação entre tais actividades e os projetos de cooperação em educação. Quanto ao plano multilateral da CPLP, embora reconhecendo a ausência de grandes concretizações em matéria de educação, a autora realça a sua importância enquanto espaço de diálogo e a existência de dinâmicas noutras áreas sectoriais traduzindo a relevância crescente desta plataforma. Em síntese, é argumentado que a cooperação com os PALOP em matéria de educação tem representado um “instrumento de *soft power*” para a política externa portuguesa. A exportação de modelos educativos e a atractividade do sistema de ensino português terão contribuído para o estabelecimento de laços com as elites africanas, favorecendo relações de confiança e colaboração. Neste sentido, tais estratégias de “sedução” terão sido de grande ajuda no processo de reconstrução e aprofundamento do relacionamento entre Portugal e os PALOP. Simultaneamente, ao favorecer o desenvolvimento de “relações privilegiadas” entre os dois lados, terão igualmente beneficiado a posição portuguesa no plano internacional em geral.

Que grandes temas podem ser extraídos dos capítulos que acabam de ser brevemente resumidos? O peso do passado e os seus legados para a política externa portuguesa contemporânea é um aspecto que, de forma mais ou menos explícita, acaba por ser profusamente evidenciado. Apesar do corte e das mudanças que a descolonização significou para o relacionamento português em África (que não coube aqui considerar de maneira directa), os diversos contributos fazem eco da permanência de importantes laços materiais e imateriais, com raízes num passado ainda bastante presente na memória e imaginário de muitos portugueses e africanos. Os legados desse passado carregado e intenso (sobretudo a partir da segunda metade do século XX) foram naturalmente complexos, tendo representado, em diferentes circunstâncias, tanto um factor facilitador como de atrito na

construção e desenvolvimento de laços pós-coloniais em África. Seja como for, a influência geral de tal carga histórica parece iniludível, levando mesmo Pedro Seabra a asseverar que os resultados da diplomacia do Portugal democrático para a África Subsariana têm sido em grande medida “um produto de tempos passados”. A ser assim, como indagado por alguns autores, levanta-se a questão de saber quais serão as implicações da passagem do tempo, nomeadamente com a emergência de novas gerações sem uma experiência directa desse passado intenso. Significará isso uma maior distância e gradual diluição de laços, num contexto mundial em rápida mudança? Ou será que os esforços de valorização, institucionalização e renovação de vínculos serão suficientes para preservar relações históricas, porventura de maneira menos emotiva e mais realista?

Um segundo tema, intimamente relacionado com o anterior, que importa destacar é a grande relevância de factores endógenos na política externa portuguesa para a África Subsariana. Tal contrasta com o que sucede em muitos outros domínios das relações internacionais do país. Os diferentes contributos, em geral, notam a presença de um importante e diversificado número de atores envolvidos, em maior ou menor medida, na formulação e implementação da política externa nesta área. Grande ênfase é dada ao papel de diferentes atores políticos e burocracias, sendo ainda brevemente mencionados outros intervenientes tais como grupos de interesse (‘retornados’, empresários), meios de comunicação social e opinião pública, cujo envolvimento específico interessaria aprofundar, tal como a sua relação com entidades oficiais, ao longo do tempo. Se um importante grau de consenso interno quanto às linhas gerais do relacionamento português em África é evidenciado, também são identificados matizes quanto a aspectos mais específicos, que também importaria explorar de forma mais detalhada. Temáticas relacionadas com as ex-colónias (principalmente com Angola) aparecem em dados momentos como motivo de forte disputa interna, a nível político e inter-institucional, bem como formatados em alguma medida por laços pessoais. Ainda que tais tensões e informalismos sejam mais discerníveis durante uma fase inicial pós-descolonização, o facto de terem subsistido dinâmicas tais como mudanças orgânicas frequentes e alguma dispersão institucional, levanta a dúvida de saber se tal não será indiciador, pelo menos em parte, de uma maior dissonância interna do que aquilo que é por vezes admitido neste campo.

Menos surpreendente é o peso de factores exógenos na política externa portuguesa para África, tendo em conta as limitações em geral do país na cena internacional. Embora, tal como mencionado anteriormente, o plano sistémico não tenha constituído o enfoque específico de nenhum capítulo, vários contributos abordam tal dimensão. Por exemplo, quando são apontados os constrangimentos

decorrentes do intervencionismo externo em África durante a Guerra Fria ou, de maneira oposta, as oportunidades resultantes do retraimento das superpotências com o final da disputa bipolar. Acrescente-se, ainda, as várias alusões aos importantes desafios que os designados 'emergentes' e a crise económica internacional levantaram, neste início do século XXI. Já o plano regional africano recebeu mais atenção directa, algo que nem sempre se encontra em abordagens da política externa portuguesa para o continente. Assim, a panorâmica providenciada sobre a evolução da realidade política e económica africana no longo-prazo permite ponderar melhor as oportunidades e constrangimentos para as iniciativas portuguesas na região. Novamente a título ilustrativo apenas, fica patente como as fragilidades do continente nos anos 1980 favoreceram o 'regresso a África' português, ou como a maior 'competição' das últimas décadas veio desafiar tal presença. Um aspecto complementar a relevar é a atenção prestada, em alguma medida, a percepções africanas, já que estas também condicionam o papel de atores externos no continente, tais como Portugal. Em todo o caso, estas condicionantes exógenas são melhor entendidas de maneira interactiva com outras dinâmicas, desde logo os factores históricos e endógenos mencionados previamente. Só assim se poderá apreender adequadamente o nível de agência revelado pelos representantes portugueses neste domínio, mau grado todos os constrangimentos.

Um quarto tema principal prende-se, justamente, com os esforços e meios relativamente importantes mobilizados pelas autoridades portuguesas neste domínio, apesar das limitações gerais do país e de África não ter representado uma prioridade de topo da política externa portuguesa. Os diferentes capítulos fazem prova da utilização de uma vasta gama de instrumentos, quer de natureza diplomática, quer militar, económica ou cultural. Embora os contornos de tais modalidades precisem de mais aprofundamento, é possível apontar algumas características gerais. Primeiro, parece haver um predomínio de instrumentos seguindo estratégias ditas '*soft*' ou baseadas na persuasão, ao invés de vias mais coercivas. Tal situação não surpreende tendo em conta o nível de recursos e capacidades de que dispõe o país em geral, bem como a relativa sensibilidade de um relacionamento ainda marcado por um passado colonial. Assim, fica patente o grande uso de ferramentas de diplomacia política (e.g. diferentes formas de diálogo político e acordos internacionais), bem como instrumentos de diplomacia militar (cooperação técnico-militar e missões de paz), económica (linhas de crédito, garantias, e ajuda ao desenvolvimento) e cultural (cooperação em educação e promoção da língua portuguesa). Segundo, tais meios seguem um importante grau de concentração geográfica e temática, focando-se nas ex-colónias portuguesas e apostando em sectores onde a acção do país se reveste de mais-valias distintivas, sobretudo

decorrentes do passado (e.g. língua partilhada e sistemas jurídico-administrativos similares). Aparenta subjazer aqui uma dinâmica de especialização, muito em consonância com o comportamento de outros pequenos Estados à escala internacional. Uma terceira característica é a grande importância atribuída a canais bilaterais, ainda que, sobretudo em matéria de diplomacia política e numa fase mais recente do relacionamento português em África, a via multilateral da CPLP e da UE tenha ganho mais centralidade. Em todo o caso, o plano multilateral e a sua relação com o plano bilateral, é uma matéria a precisar de mais estudo.

Um quinto, e último, tema a destacar tem a ver com os resultados alcançados nesta área da política externa portuguesa. O tom que emerge dos diferentes capítulos denota variações, com alguns autores a mostrarem-se mais otimistas do que outros, o que em parte poderá reflectir diferenças inerentes às áreas ou aspectos considerados. Em geral, parece haver um certo reconhecimento daquilo que a diplomacia do Portugal democrático alcançou, sobretudo tendo em conta o ponto de partida difícil e os constrangimentos diversificados, tanto internos como externos, que teve subsequentemente de enfrentar. Resumidamente, as diferentes interpretações aparentam convergir para a ideia de que tais resultados foram significativos, mas bastante circunscritos. Durante as últimas quatro décadas foi possível a Portugal reinventar o seu papel em África, construindo e aprofundando um novo relacionamento com as suas ex-colónias, em relação às quais mantém um importante nível de cooperação em diferentes áreas, tanto a nível bilateral como no quadro da CPLP. Além disso, o país procurou capitalizar tais laços 'privilegiados' com vista a expandir e diversificar a sua presença no continente africano, bem como retirar dividendos mais amplos a nível internacional, designadamente no âmbito da UE. Embora a via multilateral tenha sido particularmente útil no sentido de aumentar a credibilidade e visibilidade do país a uma escala mais alargada, como sugerido anteriormente, os impactos mais concretos da acção externa portuguesa foram sobretudo relevantes em relação aos PALOP e, aparentemente, em matérias do foro político em geral (ao invés do campo económico). Daí que surja a questão de saber se Portugal dispõe de 'uma verdadeira política para África', ou antes meros interesses estreitos e objectivos difusos, com uma execução carecendo de adequada coordenação, coerência, consistência e impacto mais amplo. Outros poderão interrogar-se até que ponto tal política específica e sistemática para um continente tão vasto e diverso é possível ou desejável para um actor como Portugal, tendo em conta as suas limitações, demais prioridades, ou a necessidade de ser flexível e ágil no palco incerto e volúvel das relações internacionais.

Mais temáticas poderiam certamente ser destacadas. Mas, como indicado acima, não houve a pretensão de ser exaustivo. Procurou-se acima de tudo identificar e analisar alguns dos principais temas e tendências da política externa portuguesa em relação à África, no período pós-descolonização. A abordagem abrangente adoptada permitiu relacionar e discutir de maneira sistemática alguns aspectos centrais da formulação e implementação da política externa portuguesa neste domínio, atentando a dimensões endógenas e exógenas ao longo do tempo e do espaço. Para além disso, foram deixadas interrogações e algumas pistas sobre como prosseguir o caminho empreendido por esta investigação no futuro. Espera-se que esta iniciativa editorial possa propiciar ou estimular novos estudos e leituras nesta área, porventura mais completas e ricas. Em todo o caso, o presente volume não deixará de interpelar os estudiosos e demais interessados por temas de política externa e relações internacionais, com referência particular a Portugal e África.

Referências bibliográficas

- Alexandre, V. (1995). A África no Imaginário Político Português (Séculos XIX-XX). *Penélope: Revista de História e Ciências Sociais*, 15, 39-52.
- Alexandre, V. (Ed.) (2000). *O Império Africano - Séculos XIX e XX*. Lisboa: Edições Colibri.
- Antunes, J. F. (1990). *O Factor Africano, 1890-1990*. Venda Nova: Bertrand Editora.
- Ashby, S. (2017). *The Lusophone world: the evolution of Portuguese national narratives*. Brighton; Portland; Toronto: Sussex Academic Press.
- Borges de Macedo, J. (2006). *História Diplomática Portuguesa - Constantes e Linhas de Força. Estudo de Geopolítica (2ª ed.)*. Lisboa: Tribuna da História.
- 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*, 2005/1 (22), 89-100.
- Cravo, T. d. A. (2012). Consolidating Partnerships: History and Geopolitics in Portugal's Twenty-first Century Foreign Policy. In S. Royo (Ed.), *Portugal in the twenty-first century: politics, society, and economics* (pp. 215-244). Lanham, MD: Lexington Books.
- Dias, A. M. (n.d.) A Política Externa de Portugal vis-à-vis a África Subsaariana e os Países Africanos de Expressão Portuguesa, 2000-2012. In N. S. Teixeira (Ed.), *Anuário de Política Externa de Portugal*. Lisboa, IPRI-UNL (não publicado).
- Figueiredo, A. d. (1986). Portugal and Africa. In K. Maxwell (Ed.), *Portugal in the 1980's: dilemmas of democratic consolidation* (pp. 89-108). New York: Greenwood Press.
- Franco, M. (Ed.) (2006). *Portugal, os Estados Unidos e a África Austral*. Lisboa: Fundação Luso-Americana e Instituto Português de Relações Internacionais.
- Freire, M. R., & Brito, R. R. d. (2010). Ensaio bibliográfico: estudos sobre política externa portuguesa após 2000. *Relações Internacionais*, 28 (Dec 2010), 157-179.

- 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.
- Gorjão, P. (2014). Lusophonia and the continued centrality of the Portuguese-speaking community. In L. C. Ferreira-Pereira (Ed.), *Portugal in the European Union: assessing twenty-five years of integration experience* (pp. 172-182). London: Routledge.
- 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), 291-309.
- Léonard, Y. (1999). As ligações a África e ao Brasil. In F. Bethencourt & K. Chaudhuri (Eds.), *História da Expansão Portuguesa* (Vol. 5, pp. 421-441). Lisboa: Círculo de Leitores.
- MacDonald, S. B. (1993). *European destiny, Atlantic transformations: Portuguese foreign policy under the Second Republic, 1974-1992*. New Brunswick, N.J., U.S.A: Transaction Publishers.
- Maxwell, K. (Ed.) (1991). *Portuguese Defense and Foreign Policy Since Democratization*. Camões Center Special Report n.º 3. New York: Camões Center for the Study of the Portuguese-Speaking World.
- MacQueen, N. (1985). Portugal and Africa: The Politics of Re-Engagement. *The Journal of Modern African Studies*, 23(1), 31-51.
- MacQueen, N. (1998). *A Descolonização da África Portuguesa*. Mem Martins: Editorial Inquérito.
- MacQueen, N. (2003). Re-defining the 'African vocation': Portugal's post-colonial identity crisis. *Journal of Contemporary European Studies*, 11(2), 181-199.
- MacQueen, N. (2003). A Community of Illusions? Portugal, the CPLP and Peacemaking in Guiné-Bissau. *International Peacekeeping*, 10(2), 1-26.
- Moreira, A. (ed.) (2001). *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Cooperação*. Coimbra: Almedina.
- Neves, M. S. (1996). Portugal: A Promoter for Sub-Saharan Africa. In F. Algieri & E. Regelsberger (Eds.), *Synergy at work: Spain and Portugal in European foreign policy* (pp. 137-163). Bonn: Europa Union Verlag.
- Oliveira, P. A. (2008). Continuidade e Mudança na Política Externa Portuguesa após o 28 de Maio. In J. M. d. Almeida & R. Ramos (Eds.), *Revoluções, Política Externa e Política de Defesa em Portugal: Séc. XIX-XX* (pp. 123-152). Lisboa: Edições Cosmos e Instituto de Defesa Nacional.
- Pavia, J. F. (2007). A dimensão africana da política externa portuguesa. In R. García Pérez & L. Lobo-Fernandes (Eds.), *España y Portugal: veinte años de integración europea* (pp. 331-343). Santiago de Compostela: Tórculo.
- Pinto, A. C. (2001). *O Fim do Império Português: a Cena Internacional, a Guerra Colonial e a Descolonização, 1961-1975*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Pinto, A. C., & Bandeira Jerónimo, M. (2015). Ideologies of Exceptionality and the Legacies of Empire in Portugal. In D. Rothermund (Ed.), *Memories of Post-Imperial Nations: The Aftermath of Decolonization, 1945-2013* (pp. 97-119). Cambridge: Cambridge University Press.
- Pinto, A. C., & Teixeira, N. S. (Eds.). (2005). *A Europa do Sul e a construção da União Europeia, 1945-2000*. Lisboa: ICS-Imprensa de Ciências Sociais.

- Pinto, J. F. (2005). *Do Império Colonial à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Continuidades e Descontinuidades*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros - Instituto Diplomático.
- 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*, 17(1), 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), 589-605.
- Rato, V. (2008). A Revolução de Abril na Política Externa. In J. M. d. Almeida & R. Ramos (Eds.), *Revoluções, Política Externa e Política de Defesa em Portugal: Séc. XIX-XX* (pp. 195-222). Lisboa: Edições Cosmos e Instituto de Defesa Nacional.
- Reis, B. C. (2019). Decentering the Cold War in Southern Africa: The Portuguese Policy of Decolonization and Détente in Angola and Mozambique (1974-1984). *Journal of Cold War Studies*, 21(1), 3-51.
- 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.
- Rolo, J. M. (1986). *Redescobrir a África: a Cooperação Portuguesa no Contexto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Sá, T. M. d. (2015). *Política Externa Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- 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 Decolonisation* (pp. 67-81). Bristol and Portland: Intellect Books.
- Seabra, P. (2014). A case of unmet expectations: Portugal and the South Atlantic. *Portuguese Journal of Social Science*, 13(3), 331-346.
- Sousa, T. d., & Gaspar, C. (2015). Portugal, a União Europeia e a crise. *Relações Internacionais (R:I)*, 48, 99-114.
- Teixeira, N. S. (2004). O 25 de Abril e a Política Externa Portuguesa. *Relações internacionais*, 1(Mar. 2004), 5-12.
- Teixeira, N. S. (2005). Entre a África e a Europa: A Política Externa Portuguesa, 1890-2000. In A. C. Pinto (Ed.) (2005). *Portugal Contemporâneo* (pp. 87-116). Lisboa: Dom Quixote.
- Teixeira, N. S. (2015). Portugal no Mundo. In A. C. Pinto (Ed.), *A busca da democracia, 1960-2000. (História Contemporânea de Portugal: 1808-2010, vol. 5)* (pp. 57-78). Lisboa/Madrid: Objectiva/Fundación MAPFRE.
- 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). London: C. Hurst & Co.