ResearchGate

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: https://www.researchgate.net/publication/337840745

Política Externa Portuguesa e África: Tendências e Temas Contemporâneos [Portuguese Foreign Policy and Africa: Contemporary Trends and Themes]

Book · December 2019

CITATIONS
0

READS
310

1 author:

António Raimundo
University of Minho
20 PUBLICATIONS **52** CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:

Assessing the Europeanization of Portuguese foreign policy towards sub-Saharan Africa View project

Portugal and Brexit View project

All content following this page was uploaded by António Raimundo on 09 December 2019.

The user has requested enhancement of the downloaded file.

Editado por **António Raimundo**

Política Externa Portuguesa e África: Tendências e Temas Contemporâneos

CEI IUL
Centro de Estudos Internacionais
ISCTE-INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE LISBOA

ebookIS

Política Externa Portuguesa e África:
Tendências e Temas Contemporâneos

CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS - INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE LISBOA

Título
Política Externa Portuguesa e África: Tendências e Temas Contemporâneos

Financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia através do Financiamento Estratégico do CEI-IUL UID/CPO/03122/2013. Este projeto foi ainda tornado possível através da bolsa SFRH/BPD/99579/2014

Editor
António Raimundo

Autores
Alexandra Magnólia Dias
António Raimundo
Clara Carvalho
José Francisco Pavia
Luís Bernardino
Luís Mah
Pedro Seabra

Capa
Padrão dos Descobrimentos
Foto de Bernt Rostad
Licença Creative Commons CC BY 2.0

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mosaic_world_map_(3906324568).jpg#/media/File:Mosaic_world_map_(3906324568).jpg

Paginação
Rita Cordeiro

ISBN
978-989-781-168-5

Copyright © 2019 Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa

CEI-IUL (ISCTE-IUL), Sala 2W06
Av.ª das Forças Armadas
1649-026 Lisboa PORTUGAL
+351 210 464 029
http://cei.iscte-iul.pt
cei@iscte.pt

Índice

Os autores 7-9

Agradecimentos 11

Introdução 13-28
Política externa portuguesa e África: a necessidade de um olhar renovado
António Raimundo

Capítulo 1 29-48
A persistência duma dimensão africana na política externa portuguesa: o verdadeiro consenso nacional
José Francisco Pavia

Capítulo 2 49-71
A evolução da Sociedade Internacional Africana e as suas implicações para a política externa portuguesa
Alexandra Magnólia Dias

Capítulo 3 73-99
Um produto de tempos passados? Portugal e África no domínio político-diplomático
Pedro Seabra

Capítulo 4 101-120
As forças armadas como instrumento de política externa: contributos para a cooperação militar portuguesa em África
Luís Bernardino

Capítulo 5 121-139
Portugal e o bazar africano: mapeando trocas comerciais, fluxos de investimento e de ajuda ao desenvolvimento
Luís Mah

Capítulo 6 141-165
A cooperação Portugal-PALOP no domínio da educação: um instrumento de soft power para a política externa portuguesa?
Clara Carvalho

© 2019 Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)

Os autores

António Raimundo é doutorado em Relações Internacionais pela London School of Economics and Political Science. Actualmente é investigador de pós-doutoramento no Centro de Investigação em Ciência Política da Universidade do Minho (CICP-UM) e no Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (CEI-IUL). Desde 2015 é Palestrante Convidado no Instituto Universitário Militar (IUM) em matérias relacionadas com relações União Europeia-África. Entre 2014 e 2016 foi Professor Auxiliar Convidado em Relações Internacionais no ISCTE-IUL. Anteriormente foi Investigador Visitante Júnior no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL) e Assistente de Investigação no Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI). Os seus atuais interesses de investigação e principais publicações centram-se no domínio das Relações Internacionais, Política Externa, Integração Europeia, política externa da União Europeia, política externa portuguesa, relações Europa-África.

José Francisco Pavia é Professor Auxiliar na Universidade Lusíada (Lisboa e Porto) e Director do Centro Lusíada de Investigação em Política Internacional e Segurança (CLIPIS). Tem um Doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade do Minho e foi Auditor de Defesa Nacional no Instituto da Defesa Nacional (IDN). É atualmente o editor da Revista "Lusíada – Política Internacional e Segurança". Publicou em vários periódicos, revistas e jornais e apresentou trabalhos em congressos nacionais e internacionais. Em 2019 coordenou a edição da obra "Política Externa Portuguesa Contemporânea". Outras das suas publicações recentes são: "A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático" (em co-autoria); "A Política Externa de Angola no Novo Contexto Internacional". Em 2016 publicou, com o apoio da FLAD, a obra "A Segurança Marítima no Golfo da Guiné, a Segurança Energética na Europa e o Papel Potencial da NATO e de Portugal".

Alexandra Magnólia Dias é Professora Auxiliar na Universidade Nova de Lisboa e investigadora do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-UNL). É doutorada em Relações Internacionais pela London School of Economics and Political Science. Tem integrado diversos projetos de investigação, inclusive enquanto Investigadora Principal. Nesse contexto efetuou trabalho de campo na Etiópia, Eritreia, Somalilândia/Somália, e Quénia. Integrou as Missões Internacionais de Observação das eleições presidenciais na Somalilândia, em junho de 2010 e novembro de 2017. É membro fundador da Mediterranean Women Mediators Network. Os seus interesses de investigação incidem sobre as dinâmicas e atores de segurança em África, relações internacionais em África, CPLP e Espaço Lusófono, Corno de África.

Pedro Seabra é doutorado em Ciência Política, com especialização em Relações Internacionais, pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL). É atualmente Investigador no Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (CEI-IUL) e Professor Auxiliar Convidado do ISCTE-IUL. Anteriormente, foi Nuclear Security Fellow da Fundação Getúlio Vargas (FGV), SUSI Fellow do Departamento de Estado dos EUA, e Leibniz-DAAD Research Fellow do German Institute for Global and Area Studies (GIGA). Foi igualmente Investigador Visitante do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL-UnB) e do Centre for Governance Innovation da Universidade de Pretória (GovInn-UP). Os seus interesses de investigação e principais publicações concentram-se na área de Relações Internacionais, Segurança Internacional, dinâmicas regionais do Atlântico Sul e cooperação de defesa em África.

Luís Bernardino é Tenente-Coronel de Infantaria do Exército Português, habilitado com o Curso de Estado-Maior. Ao longo da sua carreira militar de mais de 30 anos serviu em diversas unidades e estabelecimentos militares, tendo desempenhado missões em Timor-Leste, Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Somália e Mali. Desde 2017 encontra-se colocado no NATO Joint Force Command Brunssum, na Holanda, onde é Senior National Representative. É licenciado em Ciências Militares pela Academia Militar, Mestre em Estratégia e Doutorado em Relações Internacionais, ambos pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa (ISCSP-UTL). Atualmente é investigador no Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (CEI-IUL) e no Centro de Investigação e Desenvolvimento da Academia Militar (CINAMIL). Desenvolve investigação sobre seguranca e defesa em África, com especial ênfase nas Arquitecturas de Seguranca.

Luís Mah é Professor Auxiliar Convidado no Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) da Universidade de Lisboa, onde leciona no Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional (MDCI) e no Doutoramento em Estudos de Desenvolvimento. É também Investigador Integrado no Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina (CEsA) do ISEG-Universidade de Lisboa. Anteriormente, foi director da Campanha do Milénio das Nações Unidas e da Chamada Global para a Acção Contra a Pobreza em Portugal. Tem um doutoramento em Estudos de Desenvolvimento pela London School of Economics and Policial Science (Londres, 2004), um mestrado em Ciência Política pela Universidade de Yonsei (Seul, 1996) e uma licenciatura em Comunicação Social pela Universidade Nova de Lisboa (Lisboa, 1993). Os seus principais interesses de investigação atuais situam-se nas áreas da cooperação para o desenvolvimento, e economia política do desenvolvimento da Ásia Oriental.

Clara Carvalho é professora no Departamento de Antropologia do ISCTE-IUL e editora da revista Cadernos de Estudos Africanos. Anteriormente foi Professora Visitante nas universidades de Brown (EUA, 2004) e Lille (França, 2002 e 2003). Deu cursos de curta duração nos seminários metodológicos de pós-graduação promovidos pelo CODESRIA em vários países africanos, e nas Universidades de Rovira i Virgil, Espanha, e Mainz, na Alemanha. Foi presidente do AEGIS (Grupo África-Europa para Estudos Interdisciplinares) (2015-2019) e diretora do Centro de Estudos Africanos/Centro de Estudos Internacionais do ISCTE-IUL (2007-2016). Com um doutoramento em Antropologia pelo ISCTE-IUL (1999), a sua investigação tem-se centrado na África Ocidental, em particular na Guiné-Bissau, onde trabalhou sobre o poder local e o desenvolvimento social. Desde 2001 tem desenvolvidos projetos sobre género, políticas de desenvolvimento, práticas terapêuticas e mutilação genital feminina.

© 2019 Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)

Agradecimentos

Este livro resulta de um projecto de investigação sobre política externa portuguesa ("*Assessing the Europeanization of Portuguese foreign policy towards sub-Saharan Africa*"), apoiado financeiramente pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT). O impulso principal para a sua preparação prendeu-se com a constatação da existência de lacunas importantes neste domínio da literatura, mais concretamente quanto à política externa portuguesa para África. Face a isso entendeu-se ser útil envolver outros investigadores, que têm desenvolvido trabalho significativo nesta área ou em domínios próximos, ainda que nem sempre de maneira correlacionada ou com resultados cumulativos. Assim, além de importantes propósitos substantivos procurou-se dinamizar, em alguma medida, uma lógica colaborativa, que possa eventualmente trazer novos frutos conjuntos no futuro. O processo de produção do presente livro teve início com a organização de uma mesa-redonda no Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), em março de 2017. Este evento permitiu uma primeira discussão informal entre a maior parte dos autores finais do volume. Seguiram-se dois seminários públicos também organizados no ISCTE-IUL, em outubro e dezembro do mesmo ano, onde se alcançou uma discussão mais focada, a partir de comunicações

formais por parte dos autores. Tais comunicações foram subsequentemente revistas e aprofundadas, com base nos comentários recebidos.

Como é natural neste tipo de iniciativas editoriais, as dívidas de gratidão são numerosas. Queria em primeiro lugar agradecer aos autores pela forma generosa como abraçaram este desafio, bem como pela atenção e empenho que foram demonstrando durante as diferentes fases de preparação do livro. Agradeço também a todos os participantes na mesa-redonda e seminários referidos acima, especialmente às seguintes pessoas pelas suas intervenções e comentários valiosos: Ana Lúcia Sá, Bruno Cardoso Reis, Carlos Gaspar, Fernando Jorge Cardoso, e Pedro Aires Oliveira. Uma palavra de especial reconhecimento é igualmente devido ao Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (CEI-IUL), por ter acolhido e apoiado a preparação e publicação deste volume. Agradeço, em particular, o encorajamento providenciado desde o início por Clara Carvalho e Luís Nuno Rodrigues (anterior e atual diretor do CEI-IUL, respectivamente), bem como o apoio técnico de Inês Marques Ribeiro, João Dias, e Raquel Silva. Esta iniciativa editorial não teria sido possível sem o apoio financeiro da FCT, que atribuiu a bolsa de pós-doutoramento em que se funda o projecto de investigação anteriormente mencionado (SFRH/BPD/99579/2014). *Last but not least*, deixo o meu agradecimento ao Centro de Investigação em Ciência Política da Universidade do Minho (CICP-UM), a minha principal casa institucional durante os últimos anos, onde o apoio e estímulo providenciado por Laura Ferreira-Pereira, a minha orientadora, tem sido inestimável.

António Raimundo
Lisboa, junho de 2019

Política Externa Portuguesa e África: Tendências e Temas Contemporâneos
© 2019 Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)

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 'vocação africana' da ditadura, passava assim a ser enfatizada a 'vocação 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 desanuviamento 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 agenciais 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 disillusions. 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.

© 2019 Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)

Capítulo 1

A persistência duma dimensão africana na política externa portuguesa: o verdadeiro consenso nacional

José Francisco Pavia[1]

[1] Por vontade expressa do autor, este capítulo não respeita o Acordo Ortográfico e segue uma forma própria de citação e formatação das referências bibliográficas. Algumas partes deste trabalho foram publicadas em obras anteriores do autor, mencionadas na bibliografia. Porém, todo o texto foi actualizado, acrescentado, refundido e melhorado, com vista a ir ao encontro dos objectivos desta iniciativa editorial.

A relação de Portugal com África foi sempre considerada como um dos aspectos fundamentais da política externa portuguesa. A própria 'autonomia da nação' dependeria em parte do potencial dessa relação, vista como uma forma de ultrapassar as limitações naturais do país ao nível da sua dimensão geográfica, humana e potencial económico. O principal objectivo e argumento primordial deste texto é assim tentar demonstrar a persistência de uma 'dimensão africana' na política externa portuguesa contemporânea, bem como a ideia de que existe um consenso nacional alargado quanto a isso.

palavras-chave: Portugal, África, política externa, legados históricos, consenso nacional, partidos políticos

A relação de Portugal com África foi sempre considerada como um dos aspectos fundamentais da política externa portuguesa. A própria 'autonomia da nação' dependeria em parte do potencial dessa relação, vista como uma forma de ultrapassar as limitações naturais de Portugal ao nível da sua dimensão geográfica, humana e de potencial económico. Esse redobrado interesse por África acentuou-se após a independência do Brasil em 1822. As elites portuguesas rapidamente tentariam ultrapassar o 'trauma' causado por essa independência com o slogan de 'construir novos Brasis em África': o Mapa Cor de Rosa e a consequente desilusão com o episódio do Ultimato enquadram-se neste contexto. A primeira República e o Estado Novo persistiram nesse objectivo, tendo inclusivamente entrado em conflitos militares (a 1ª Guerra Mundial, no caso do regime republicano, e as guerras nas então Províncias Ultramarinas, desde o início dos anos de 1960 até 1974).

Com a descolonização, Portugal viu-se obrigado a redefinir o seu relacionamento internacional. Entre 1974 e 1976 discutiram-se várias opções que reflectiam as lutas políticas internas que caracterizaram aquele período. No entanto, em 1976, com a progressiva normalização política, o futuro de Portugal ficaria ligado à Comunidade Económica Europeia (CEE), que constituiria uma alternativa económica sólida à relação colonial, e, ao mesmo tempo, uma 'garantia política' para a jovem democracia portuguesa. Contudo, o plano africano não seria esquecido e emergiria novamente como uma preocupação fundamental para os decisores políticos portugueses. Ora esta dimensão da política externa portuguesa foi precisamente encarada como uma forma de o país ter uma voz autónoma e independente no contexto de uma organização de países mais poderosos. Essencialmente, Portugal iria tentar conjugar o vector africano da sua política externa com a qualidade de membro da Comunidade Europeia. Esta especificidade diplomática garantiria mais facilmente a preservação de uma identidade nacional própria. Este desígnio – convém salientá-lo – tem sido uma constante em todos os programas de governo do período democrático e também nas declarações dos mais altos responsáveis políticos dos dois maiores partidos portugueses, como o comprovam as duas citações a seguir transcritas:

> "O Continente Africano figura num lugar de relevo entre as prioridades da política externa portuguesa"[2];

> "Portugal será agora na Europa o que conseguir ser fora dela".[3]

[2] Cavaco Silva, A. (1994). Cooperação Portuguesa, nº 1, Março de 1994.

[3] Amado, L. (2010) Jornal Público nº 7213, de 03/01/2010.

O principal objectivo, e argumento primordial, deste texto é assim tentar demonstrar a persistência de uma 'dimensão africana' na política externa portuguesa contemporânea, bem como a ideia de que existe um consenso nacional alargado quanto a isso. Essa persistência e esse consenso – que, diga-se de passagem, tem obviamente motivações diversas – têm resistido à passagem do tempo, sobrevivendo aos diversos ciclos políticos e conjunturas económicas. Só recentemente com o surgimento de novas tendências e novas forças partidárias tal persistência e consenso se viram postos em causa.

Para fundamentar este argumento, o capítulo encontra-se estruturado em duas partes principais. Enquanto que a primeira desenvolve essencialmente uma abordagem cronológica, a segunda parte segue uma abordagem mais temática, focando-se nos casos da Cooperação Portuguesa e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Conclui-se confirmando os argumentos principais expostos nesta introdução, com o recurso a uma análise bibliográfica e, principalmente, a fontes empíricas, onde se destacam os programas de governo e também os diversos programas partidários apresentados nos sucessivos actos eleitorais, desde as primeiras eleições (em 1975) até à actualidade.

Evolução das relações Portugal-PALOP: do Ciclo Revolucionário à Normalização

O Ciclo Revolucionário

O ciclo revolucionário (1974-1976) foi fértil em vicissitudes, desde logo a instabilidade política e governativa que se vivia em Portugal, as independências dos territórios ultramarinos em África, o correspondente êxodo dos portugueses que lá viviam e o desencadear de conflitos em Angola e Moçambique. Porém, pelo menos a nível institucional e no plano das intenções, todos os programas dos diferentes governos portugueses que se sucederam na altura, reflectiam sempre uma preocupação com o relacionamento com os novos países africanos. A demonstração deste facto já foi feita pelo autor em obra anterior.[4] Também nos programas partidários das principais forças políticas nacionais encontramos plasmada essa preocupação, embora com matizes diferenciados. Atente-se ao programa eleitoral do Partido Comunista Português (PCP) para as eleições para a Assembleia da República em 1976:

[4] Cf. Pavia, J. F. & Monteiro, M. (2013). A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático (1974-2013). Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

> A sujeição de certas forças políticas portuguesas às pressões do imperialismo está na origem do tardio reconhecimento do governo da República Popular de Angola e da deterioração das relações com os Estados independentes de Moçambique, Guiné-Bissau e Cabo Verde. Essa deterioração afecta e prejudica as perspectivas de cooperação fraternal e pelas suas consequências económicas sociais e políticas atinge duramente os interesses nacionais. O problema dos "retornados" é o produto de uma errada política do PPD-PS, de uma venenosa propaganda contra a independência do povo de Angola e da intervenção do imperialismo estrangeiro. A reacção e certos partidos colaborantes com o imperialismo tentam mantê-los segregados do nosso povo e organizá-los contra a democracia portuguesa. O PCP considera que o regresso a Angola daqueles que aí desejarem trabalhar em paz e refazer as suas vidas só será possível em colaboração com o MPLA e de acordo com o governo da República Popular de Angola.[5]

Veja-se agora o programa eleitoral do Partido Socialista (PS) para as mesmas eleições:

> O Partido Socialista entende que as centenas de milhares de refugiados das ex-colónias portuguesas não são uma "desgraça nacional", antes pelo contrário, como cidadãos portugueses que são, devem integrar-se na sociedade a que pertencem em plena igualdade de direitos e deveres com os outros portugueses. Pela capacidade, dinamismo e grande coragem de que deram provas, são bem um factor potencial de riqueza e bem-estar extremamente importante no desenvolvimento económico e social da comunidade portuguesa de que são parte. Sendo a descolonização um principio justo que não se pode repudiar e que se aplaude, haverá que minorar os seus efeitos mais prejudiciais. (...) Por outro lado, o Governo defenderá intransigentemente os nacionais residentes nos novos Estados de expressão portuguesa, vigiando a estrita aplicação dos acordos concluídos, e nomeadamente das disposições relativas à proteção das pessoas e dos seus legítimos interesses.[6]

Por seu turno, no programa eleitoral do então Partido Popular Democrático (PPD) podia ler-se o seguinte:

> a) O processo de descolonização levado a efeito conduziu a um afluxo maciço de portugueses radicados nas ex-colónias, durante um curto espaço de tempo, ocasionando o agravamento das situações individuais e familiares e não permitindo as condições mínimas de um acolhimento humanizado e tendente à sua imediata inserção na comunidade nacional. Desta verificação pode concluir-se que o pro-

[5] Programa Eleitoral do PCP – Eleições para a Assembleia da República/1976, Edição do SIP do PCP, Conferência Nacional – 14/03/1976, Partido Comunista Português, p. 13.

[6] Programa para um governo PS - Vencer a Crise, Reconstruir o País/1976. Edição do Centro de Documentação do Partido Socialista (CTE/76), pp. 78-79.

> cesso foi: a) anti-democrático – não houve consulta nem aos interessados, nem à população radicada no Continente;
>
> b) desrespeitador dos acordos celebrados em Lusaka e Alvor, o que originou irremediáveis situações de injustiça.
>
> (...) O PPD realizará uma política que, através do seu pragmatismo, permita vencer no mais curto espaço de tempo as divergências e diferendos políticos surgidos com os novos países de língua portuguesa, sem todavia abdicar da defesa intransigente das vidas, dos bens e dos interesses legítimos dos nacionais que neles residiram ou residem ainda.[7]

E finalmente no caso do CDS:

> Por isso, a descolonização portuguesa nada tem de exemplar: pelo contrário, foi uma descolonização escandalosa. Porque errada e antidemocrática, porque historicamente falhada. Portugal fez uma descolonização errada e antidemocrática: por um lado, o povo português não se pronunciou sobre o como e *o quando* da descolonização, nem sequer os debateu. Por outro lado, o que é bem mais grave, às populações dos territórios descolonizados não foram dadas possibilidades de se organizarem livremente e de escolherem aqueles a quem competiria o poder. (...) Por outro lado, a forçada radicalização dos movimentos e dos governos e o seu alinhamento, afastou de Lisboa, sem remédio e não se sabe por quanto tempo, os caminhos de África. E se, assim, a propagandeada política de abertura ao terceiro mundo, pela via dos novos estados, se tornou numa falácia inconsistente, também a cooperação, como relação mutuamente enriquecedora, se torna cada dia numa esperança mais ilusória. (...) Orientações para a política externa portuguesa: (...) 3ª Fortalecimento das relações com os povos de expressão latina, designadamente os de língua portuguesa, Brasil e Estados oriundos da recente descolonização, acautelando com exigência, fortaleza e coragem, a defesa dos interesses dos nacionais portugueses e dos direitos humanos.[8]

Como se constata, o problema dos 'retornados' estava na ordem do dia, bem como o 'balanço' que já então se fazia sobre o modo como foi realizado o processo de descolonização. Também estão bem plasmados os problemas derivados desses 'traumas' recentes, nomeadamente na recepção e acolhimento dos portugueses que 'regressavam', bem como das dificuldades e receios da sua futura

[7] Programa do Governo – Campanha Eleitoral/Abril 1976. PPD Partido Popular Democrático – Portugal, pp. 17-23.

[8] Manifesto Eleitoral – CDS/ALTERNATIVA 76.

integração na sociedade portuguesa e as consequências políticas, económicas e sociais daí derivadas. Também se denota claramente na observação destes quatro programas uma clara distinção entre o programa do PCP e os dos outros três partidos no tocante à análise e às suas intenções no relacionamento com os novos Estados de expressão portuguesa em África.

O PCP mais tolerante e alinhado com as políticas prosseguidas pelos novos Estados africanos, nomeadamente em relação ao MPLA. Os outros três partidos numa postura mais pragmática (e crítica quanto à evolução da situação), bem como de defesa dos interesses dos 'retornados'.

Verifica-se, assim, que ao longo destes anos, as relações com os novos Estados pós-coloniais nem sempre foram fáceis. Nestes primeiros anos elas conheceram mesmo muitas dificuldades e mal-entendidos, resultantes de uma descolonização atribulada que resultou no êxodo de centenas de milhar de portugueses, que constituiriam em Portugal um poderoso grupo de pressão sobre as opções programáticas dos diversos partidos políticos portugueses e dos próprios governos, como se verificou nas citações atrás transcritas.

Outro dos mal-entendidos e dilemas no relacionamento de Portugal com os PALOP (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa) advinha das percepções distintas que ambos tinham sobre conceitos como Estado de Direito, democracia ou liberdades individuais, ou mesmo, a liberdade de expressão, de imprensa, de reunião, de associação e de manifestação. Os novos dirigentes africanos, nomeadamente de Angola e Moçambique, não entendiam que Portugal permitisse a acção no seu território de grupos ou indivíduos que, segundo o entendimento de Luanda e Maputo, 'conspiravam' contra os respectivos regimes. Os governantes portugueses tentavam justificar essas acções com o argumento de que Portugal era agora uma democracia de tipo Ocidental, e como tal não podia interferir nos direitos, liberdades e garantias consagrados na Constituição da República Portuguesa. Esta liberdade de acção que os movimentos oposicionistas aos regimes de Luanda e Maputo gozavam em Portugal, continuou a ser motivo de tensões e até de crises no relacionamento de Lisboa com as suas ex-colónias. Só na segunda metade dos anos 1990, com os processos de democratização que entretanto ocorreram, é que este assunto deixou de ser melindroso já que os conceitos referidos anteriormente - e que eram motivo de diferentes interpretações – passaram a ter, genericamente, a mesma leitura política em Lisboa, Maputo e Luanda. Reconhecidamente, foram necessários perto de três décadas para que todas estas tensões se esbatessem e cicatrizassem as feridas provocadas pela descolonização, quer em Portugal quer nas antigas colónias. Para a resolução deste problema, a

acção do ex-presidente da República, general António Ramalho Eanes, nomeadamente durante o seu primeiro mandato, 1976-1981, foi bastante importante.

A Normalização

O sistema político português consagrado na Constituição de 1976 era um sistema semi-presidencialista. Porém, devido ao facto de existir um orgão de soberania, o Conselho da Revolução, presidido por inerência pelo Presidente da República, fazia com que este, na prática, tivesse um leque de poderes muito alargado permitindo-lhe actuar em áreas que, à partida, eram da competência do Governo, caso da política externa. Além disso, os primeiros governos constitucionais, pelo menos até ao executivo de Francisco Sá Carneiro, eram governos minoritários na Assembleia da República (com excepção do governo PS/CDS que só duraria seis meses), o que os tornava mais vulneráveis e com menos margem de manobra, reforçando ainda mais o papel do Presidente da República. Ora, Eanes, acreditando que o papel de Portugal no mundo não se esgotava na Península Ibérica ou na Europa, introduziu um novo dinamismo na política externa portuguesa, especialmente nas relações com a África lusófona. O seu desempenho na tentativa de aproximação de Portugal aos PALOP, e as suas tentativas de sanar conflitos e divergências, podem de alguma maneira ser confirmadas pelas suas deslocações e encontros com os diversos líderes africanos no período mais conturbado deste relacionamento. Assim, em Junho de 1978, Ramalho Eanes encontra-se com Agostinho Neto, presidente da República Popular de Angola, em Bissau. Nesse mesmo ano, Luís Cabral, presidente da Guiné-Bissau, visita Lisboa. Em 1979, o general Eanes visita Bissau e assiste ao funeral de Agostinho Neto em Luanda, sendo o único chefe de Estado de um país ocidental a fazê-lo, tendo-se entrevistado com Samora Machel, presidente da República Popular de Moçambique. Por sua vez, em 1981, Eanes visita Maputo, e, em 1982, visita Luanda e, de novo, Bissau.[9] O presidente Eanes seria, aliás, acusado (nomeadamente por Mário Soares, chefe dos dois primeiros governos constitucionais[10]) de

[9] Venâncio, M. & Chan, S. (1996). Portuguese Diplomacy in Southern Africa. Johannesburg, South Africa: SAIIA, pp. 6-7. E ainda: MacQueen, N. (1985). Portugal and Africa: the Politics of Re-Engagement. The Journal of Modern African Studies, 23, 1, pp. 31-51.

[10] O primeiro governo constitucional resultou da vitória do PS nas eleições legislativas de 1976. O segundo resultou do entendimento em finais de 1977, entre o PS e o CDS. Este segundo governo caiu em meados de 1978. Seguiram-se três governos de iniciativa presidencial até à vitória da Aliança Democrática de Sá Carneiro, em finais de 1979.

desenvolver uma 'diplomacia paralela' que, segundo ele, prejudicaria a prossecução de uma política externa coerente.[11]

A vitória de Sá Carneiro nas eleições legislativas portuguesas de 1979 levaria ao poder uma coligação de centro-direita, a Aliança Democrática, que segundo José Carlos Venâncio:

> colocou maior empenho na cooperação com os PALOP. Tudo começou com o VI governo constitucional, liderado por Sá Carneiro, que, não obstante o enfeudamento dos governos angolano e moçambicano ao antigo bloco de Leste, encetou uma política de relacionamento diplomático e de cooperação de Estado a Estado, desanuviando assim as relações diplomáticas de Portugal com as suas ex-colónias.[12]

A trágica morte de Sá Carneiro, em Dezembro de 1980, levaria ao poder Francisco Pinto Balsemão que, sublinhe-se, continuou a política do seu antecessor. Em Novembro de 1982, como resultado da primeira revisão constitucional, seria extinto o Conselho da Revolução, sendo substituído pelo Conselho de Estado. Com esta alteração constitucional os poderes do Presidente da República foram diminuídos e, portanto, também ficou limitada de alguma maneira a sua acção no âmbito externo. Outro factor importante, que já referimos atrás, foi o facto de no período 1980-1983 os governos terem tido uma maioria parlamentar na Assembleia da República, o que permitiu dar mais coerência às suas políticas, nomeadamente em relação aos PALOP.

Em 1983, Mário Soares volta de novo à chefia do Governo, agora à frente de uma coligação entre o PSD e o PS, que ficou conhecida por governo do 'bloco central'. Até 1985, que foi o tempo que durou esta coligação, reapareceram algumas dificuldades no relacionamento com as ex-colónias, nomeadamente com Angola e Moçambique. Tal deveu-se em parte ao facto de se estar numa fase de pré-entrada na CEE e a atenção governativa estar mais virada para o dossiê europeu. Outra razão, porventura mais importante, foi o facto de Mário Soares e alguns membros do seu governo - concretamente Carlos Mota Pinto, vice-primeiro-ministro - serem acusados por Maputo e Luanda de estarem 'ligados' directa

[11] Avillez, M. J. (1996). Soares: Democracia. Lisboa: Edições Público, pp. 64-66. O então Ministro dos Negócios Estrangeiros, José Medeiros Ferreira, demitiu-se do governo em Outubro de 1977, acusando Mário Soares de ser ele próprio quem estava a conduzir 'diplomacias paralelas'. Isto a propósito do facto de Mário Soares ter enviado a Luanda, um emissário, Manuel Alegre, sem consultar ou informar previamente o Ministro.

[12] Venâncio, J. C. (2000). O Facto Africano: Elementos para uma Sociologia de África. Lisboa: Editora Vega Universidade, pp. 107-109. É de notar que este entendimento não é consensual. No Seminário "Política Externa Portuguesa e África: Dimensões Contextuais e Políticas", organizado pelo CEI-IUL, em Outubro de 2017, Carlos Gaspar realçou que, no seu entendimento, Sá Carneiro privilegiou a relação com Moçambique em detrimento de Angola. Esta acção terá sido articulada com os EUA, com o objectivo de isolar Angola. Na opinião deste autor, a normalização das relações com Angola foi apenas conseguida com Cavaco Silva, sendo Bicesse um exemplo disso.

ou indirectamente aos movimentos oposicionistas aos regimes de Moçambique e Angola. Soares, em particular, era acusado pelo governo de Luanda de estar ligado ao lóbi da UNITA. Por seu turno, Mota Pinto foi referenciado como estando ligado ao lóbi da RENAMO. Durante esse período, foi mais uma vez o presidente Eanes que fez a ponte entre Lisboa, e Luanda e Maputo.

O ano de 1985 foi ao mesmo tempo o fim de um ciclo e o princípio de outro. Nesse ano, aproximava-se do seu termo o mandato do general Eanes (Março de 1986), e subia ao poder como primeiro-ministro, Aníbal Cavaco Silva (Outubro de 1985), que iria inaugurar um período de dez anos sucessivos à frente do governo, em coabitação com Mário Soares na Presidência da República, eleito em 1986.

Em 1987, na sequência de novas eleições legislativas, o PSD consegue a maioria absoluta e o XI governo constitucional entra em funções em Agosto. A nova equipa dos Negócios Estrangeiros é constituída pelo ministro João de Deus Pinheiro, e pelo secretário de Estado José Manuel Durão Barroso. As relações com África vão agora adquirir uma forte prioridade estratégica na política externa portuguesa. Como o próprio Cavaco Silva afirmou: "Boas relações com os cinco PALOP's não são uma prioridade para os Estados Unidos ou para o Reino Unido, mas são-no para Portugal".[13]

Cavaco Silva teria dois objectivos ao afirmar que as relações com os PALOP eram uma prioridade cimeira da política externa portuguesa. O primeiro seria tentar estabelecer uma relação mais positiva e com benefícios mútuos com os PALOP. O segundo seria tentar introduzir um novo dinamismo no papel de 'intermediário' que Portugal queria jogar entre os PALOP e os seus parceiros europeus. Tal seria também uma forma de reforçar a sua relevância internacional em Bruxelas e Washington.[14] O novo governo maioritário iria trazer estabilidade política ao país, uma das condições básicas para uma maior continuidade no relacionamento com as ex-colónias.[15]

Nestes dez anos, Portugal jogará a sua mais importante 'cartada' no relacionamento com as suas ex-colónias, ao ser o mediador 'oficial' no conflito angolano. O Estado português desempenhará igualmente um papel importante no processo de transformação política em Moçambique e na instituição, em 1996, da CPLP. De então para cá o relacionamento bilateral – Estado a Estado – e multilateral – através, por exemplo, da CPLP – foi intensificado e alargado a novas áreas, tendo Portugal assumido muitas vezes o papel de interlocutor, não só dos PALOP,

[13] Declaração do Primeiro Ministro, Cavaco Silva, à agência *Angop*, 28 de Julho de 1988.

[14] Venâncio & Chan (1996). Op. Cit., p. 54.

[15] Antunes, J. F. (1990). O Factor Africano. Venda Nova: Bertrand Editora, p. 130.

mas de todo o continente africano, junto das instituições europeias. Foi durante a presidência portuguesa do Conselho Europeu, no ano 2000, que se realizou a primeira cimeira UE-África, no Cairo, Egipto. A segunda cimeira UE-África, em 2007, também teve lugar durante a presidência portuguesa da União Europeia e foi acolhida em Lisboa, fazendo assim justiça à tão propalada dimensão africana da política externa portuguesa.

A Actualidade

Concluindo a análise dos diversos programas partidários sobre política externa, iniciada nas secções anteriores, constatamos que os mais recentes textos programáticos insistem na importância da dimensão africana. Senão vejamos. No programa do CDS-PP para as eleições legislativas de 2009 encontramos a seguinte referência:

> Quanto às grandes questões estratégicas, damos a maior importância ao relacionamento de Portugal com África. É o objectivo de maior crescimento potencial da nossa diplomacia. As relações com os países africanos de língua oficial portuguesa são um dos pilares da política externa portuguesa, nos quadros bilateral e multilateral. Esta é uma das nossa grandes valências no cenário euro-africano e uma das potencialidades estratégicas quando nos comparamos com os demais Estados europeus.[16]

Mais recentemente (Agosto de 2017) o ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros e ex-líder do CDS-PP, Paulo Portas, em artigo no semanário Expresso, a propósito das eleições em Angola, afirmava o seguinte:

> Mas continuo a achar que Portugal (...) tem interesses fundamentais a defender, a começar pelos mais de 100.000 compatriotas que lá temos e pelas quase 10.000 empresas que trabalham o mercado angolano. O novo ciclo também é uma oportunidade para que – como país – nos concentremos apenas e só no interesse nacional que tem obviamente em Angola uma das suas afinidades electivas mais importantes.[17]

O Programa eleitoral do PCP para as eleições legislativas de 2015 continuava também a enfatizar o relacionamento com os PALOP como uma das prioridades da política externa:

[16] Programa do CDS-PP para as eleições legislativas de 2009. Policopiado, s.d. Pp. 170-171.

[17] Portas, P. (2017). Dos Santos não é Mugabe nem Obiang. Semanário Expresso nº 2339, 26 de Agosto de 2017.

> "Uma política externa democrática, participada e diversificada (…) Diversificação das relações externas de Portugal dando particular atenção ao desenvolvimento das relações com os PALOP."[18]

No tocante ao mais recente programa do PS, para as eleições legislativas de 2015, também se dá prioridade a esse relacionamento:

> "Neste âmbito, é de extrema pertinência reforçar a cooperação com os países de língua oficial portuguesa, seja em termos da nossa relação bilateral, seja através da CPLP, que importa dinamizar com mais investimento e iniciativa política dos diferentes governos."[19]

No seu último programa eleitoral, para as eleições legislativas de 2015, o PSD em coligação com o CDS, na Coligação Portugal à Frente (PAF), alinhava pelo mesmo diapasão:

> Assentes numa língua comum, as relações entre Portugal e os países de língua portuguesa continuarão a ser uma prioridade da nossa política externa. As fortes ligações históricas e culturais que unem Portugal a estes estados constituem uma mais-valia para a afirmação do nosso país.[20]

Relativamente ao Bloco de Esquerda não foram encontradas referências especiais ao relacionamento com os PALOP, nem nenhuma ênfase na dimensão africana da política externa. No mais recente manifesto eleitoral, para as eleições legislativas de 2015, tais referências encontram-se omissas.[21] Bem como no programa eleitoral para as eleições legislativas de 2011.[22] E, também, no programa eleitoral para as eleições legislativas de 2009.[23] A mesma ausência dessas referências foi encontrada nos manifestos eleitorais de 2005, 2002 e 1999.

Com base nisso, poderemos afirmar que nos encontramos perante a quebra do referido consenso nesta nova força política? Ou trata-se apenas de uma omissão, sem que isso signifique necessariamente um antagonismo? As declarações e publicações de actuais e antigos dirigentes dessa força política são contundentes'.

---

[18] Programa eleitoral do PCP – Legislativas de 2015. PCP, p. 81.

[19] Programa Eleitoral do Partido Socialista – Eleições Legislativas 2015. PS, p. 86.

[20] Programa Eleitoral para as Legislativas de 2015. Coligação Portugal à Frente (PAF), p. 147.

[21] Manifesto Eleitoral – Legislativas 2015. Bloco de Esquerda, In: http://www.bloco.org/media/manifestolegislativas2015.pdf (Acesso em 20 de Agosto de 2017).

[22] Programa Eleitoral – Legislativas 2011. Bloco de Esquerda, In: http://www.esquerda.net/sites/default/files/compromisso_eleitoral_0.pdf (Acesso em 20 de Agosto de 2017).

[23] Programa Eleitoral – Legislativas de 2009. Bloco de Esquerda, In: http://www.bloco.org/media/programabe.pdf (Acesso em 20 de Agosto de 2017).

Recentemente, Francisco Louçã, antigo dirigente do Bloco de Esquerda, escrevia o seguinte:

> A corrupção da cúpula angolana é o que define o seu poder. Mas o governo de um país que é dos grandes produtores de petróleo do mundo tem vastos recursos, utilizando Portugal como um centro de lavagem de dinheiro e de reciclagem de influência. É esse poder e influência que suscita espantosos equívocos, descontando mesmo o entusiasmo de um ex-ministro do PSD e consultor do governo angolano que compara Dos Santos a Mandela. O roteiro do equívoco é evidente: o PCP é o partido que mais se identifica com o MPLA, mas o MPLA é parte da Internacional Socialista com o PS; entretanto, o MPLA virou-se para o PSD e o CDS (escrevia o órgão do regime que Paulo Portas é "um grande amigo do país, que está a ser lançado para liderar a direita portuguesa em caso de as coisas correrem mal à atual coligação, o que mostra que é possível, afinal de contas, um entendimento com Portugal", (*Jornal de Angola*, 4.2.2013).[24]

Este ponto de vista de que o apregoado consenso esconde afinal uma teia de interesses económico-financeiros - sobretudo localizados em Angola – é, em nossa opinião, aquele que mais poderia contribuir para a erosão deste consenso nacional em torno de um relacionamento privilegiado com África. Por outro lado, também o progressivo desaparecimento de toda uma geração que teve ligações profundas com África (como por exemplo, ex-militares, retornados, políticos, jornalistas, empresários, diplomatas, comerciantes, etc) poderá ir fazendo com que esta nova geração não sinta nenhum apego especial por países longínquos, dos quais – na maior parte das vezes – só se ouvem más notícias.[25]

A Persistência da Dimensão Africana na Política Externa Portuguesa

A Cooperação Portuguesa

De acordo com várias análises é possível falar-se numa 'dupla dimensão da política de cooperação portuguesa', uma vez que abarcaria, por um lado, uma vertente de ajuda ao desenvolvimento e, por outro, uma vertente mais orientada para a manutenção ou optimização dos recursos a afectar às políticas adopta-

[24] Louçã, F. (2017). O Partido da Plutocracia em Angola. Jornal Público, 25 de Agosto de 2017, http://blogues.publico.pt/tudomenoseconomia/2017/08/25/o-partido-da-plutocracia-em-angola/ (Acesso 27 de Agosto de 2017).

[25] Mais uma vez, Carlos Gaspar discorda desta eventual quebra de consenso. No seminário a que já fizemos referência na nota 12, este autor recorda que consenso não é unanimismo e não dá muita importância a estas declarações de dirigentes do Bloco de Esquerda, recordando que tal força partidária é apoiante do governo de António Costa, eleito em 2015, cujo programa, como tem sido habitual, enfatiza as relações com os PALOP.

das.[26] Porém, dever-se-ia considerar ainda uma terceira vertente que consiste no aproveitamento da própria política de cooperação para a concretização do conceito estratégico de defesa nacional, numa óptica de diversificação de relações económicas, de promoção da língua portuguesa e de afirmação de Portugal no mundo. A política de cooperação faz, assim, parte integrante da política externa portuguesa, a par com a comunitária, bilateral e multilateral.[27] Como tal rege-se pelos princípios gerais da política externa portuguesa, a saber:

– paz, solidariedade e promoção da democracia e do Estado de Direito;
– defesa dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais;
– conservação dos recursos naturais e das condições ambientais; e,
– igualdade de oportunidades.

Por sua vez, os domínios prioritários da política de cooperação com os PALOP são os seguintes:

– ensino da língua portuguesa e apoio aos sistemas de difusão;
– educação, saúde e ciência;
– cooperação institucional para o reforço do Estado de Direito e da sociedade civil, da eficácia e da transparência da acção administrativa;
– cooperação técnico-militar, de modo a contribuir para a defesa do Estado de Direito e a ordem interna; e,
– cooperação empresarial e apoio ao desenvolvimento do sector privado.

A cooperação portuguesa consubstancia-se pois numa política de interesse nacional e de longo prazo.[28] De interesse nacional, porque representativa da afirmação da presença de Portugal no mundo, sendo uma política de Estado de consenso nacional, resultante da necessidade de não se ficar à margem ou secundarizado no apoio a países aos quais nos sentimos fortemente ligados, independentemente de posições políticas ou partidárias assumidas no plano interno. E de longo prazo porque olha para o futuro. Portugal tem-se empenhado tanto na coordenação das políticas de cooperação com os PALOP e Timor-Leste (o exercício 'Cinco + Um'), como no esforço de concertação política para a criação da

[26] Cf. Portugal. Ministério dos Negócios Estrangeiros (1995). Portugal: Dez Anos de Política de Cooperação. Lisboa: MNE; Rebelo de Sousa, A. (2004). Da Teoria da Relatividade Económica Aplicada à Economia Internacional e às Políticas de Cooperação, Universidade Lusíada Editora, Lisboa. P. 313.

[27] Gomes, A. R. (1998). Relações de Cooperação Portugal/PALOP. Cadernos de Economia, nº 45, Out/Dez 1998, pp. 50-59.

[28] Neto, A. M. da S. (2005). A Política de Cooperação Portuguesa, uma Política de Afirmação Nacional. Trabalho de Investigação Individual no âmbito do Curso de Auditores de Defesa Nacional 2004/2005, Policopiado, Lisboa.

CPLP. Por outro lado, Portugal privilegia a participação em diversos *fora* internacionais: União Europeia (através da Convenção de Lomé e, actualmente, Acordo de Cotonou), Comité de Ajuda ao Desenvolvimento/CAD da OCDE, agências da ONU e instituições de Bretton Woods (enquanto país do grupo dos países do Norte que fazem parte da comunidade doadora internacional).

Até à data, a cooperação portuguesa bilateral além de geograficamente concentrada nos PALOP e em Timor-Leste, como reflexo dos laços históricos, linguísticos e culturais que ligam Portugal àqueles países, assenta num modelo de cooperação (prestação de ajuda ao desenvolvimento) descentralizado. No plano bilateral, é de destacar a ajuda nas áreas da educação, saúde, administração pública, cooperação técnico-militar, comunicação social, cooperação na promoção do sector privado e na reestruturação das economias dos PALOP. No plano multilateral, a cooperação portuguesa foi pouco relevante até à primeira metade dos anos 1980, altura em que se começam a dar passos importantes nesta área. Embora a ajuda pública ao desenvolvimento (APD) portuguesa tenha baixado em 1995 e 1996, a partir de 1997 retoma o movimento ascendente, tendo ocupado, até 2004, uma posição razoável na lista dos doadores membros do CAD/OCDE. Na sequência da adesão à CEE, o país passa a contribuir para o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), principal instrumento de financiamento das sucessivas Convenções de Lomé e do Acordo de Cotonou.

Portugal tem sido muitas vezes 'acusado' de na sua política de cooperação privilegiar quase em exclusivo os PALOP reflectindo, porventura, uma visão paternalista e eventualmente 'neocolonialista' do relacionamento com as suas antigas colónias. Os governantes e responsáveis políticos defendem-se com a supramencionada 'ligação histórica, linguística e cultural', mas até nas diferentes orgânicas governamentais dos sucessivos governos, o(a) Secretário(a) de Estados dos Negócios Estrangeiros e Cooperação tem sido na prática o(a) Secretário(a) de Estado dos PALOP. O argumentário desta concentração geográfica é assim defendido pelos próprios responsáveis técnicos pela área da cooperação:

> Os países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) e Timor-Leste constituem os espaços de intervenção prioritária, na sequência de um passado comum. Os laços históricos e culturais, conduziram, nesses países, à formação de uma matriz institucional e jurídica semelhante à portuguesa, o que facilita a capitalização das vantagens comparativas de Portugal relativamente a outros doadores.[29]

[29] Afonso, M. M. (2016). Portugal e a Cooperação para o Desenvolvimento. In M. Pignatelli (Coord.). Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Lisboa: Edições Colibri, pp. 153-178.

Mais uma vez é notório que existe uma continuidade, um consenso nesta matéria, independentemente da força ou das força partidárias que suportam o governo. Existem, como é evidente *nuances*, nomeadamente na ênfase que os diferentes programas dão, por exemplo, à iniciativa privada e a algum condicionalismo ligado ao respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de Direito, isto no caso dos governos liderados pelo PSD. No caso dos governos liderados pelo PS tendem a ser enfatizadas as questões da solidariedade e a importância das ONG. São, porém, questões de detalhe, que não põem em causa o tal consenso que temos vindo a sublinhar.

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

A 17 de Julho de 1996, em Lisboa, realizou-se a Cimeira de Chefes de Estado e de Governo que marcou a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, entidade reunindo Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Seis anos mais tarde, em 20 de Maio de 2002, com a conquista de sua independência, Timor-Leste tornou-se o oitavo país membro da Comunidade. Depois de um minucioso processo de adesão, em 2014, a Guiné Equatorial tornou-se o nono membro de pleno direito.[30] A dimensão africana adquire assim uma nova consistência, institucionalizando-se numa organização internacional, onde coexiste com o Brasil e Timor. Não é possível dissociar esta dimensão africana com a projecção internacional da língua portuguesa, sendo que a expansão sustentada desta passou a ser um objectivo estratégico e nalguns casos até uma obsessão das elites portuguesas, como se constata no texto que se transcreve:

> Cada vez mais, os governantes comportaram-se como membros da comunidade ocidental de democracias iluminadas, mas sem descurar o culto da "língua portuguesa" e a contabilidade dos "lusófonos" integrados na Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Esta religião linguística, segundo reparou um crítico, funcionou como "uma vingança sobre o fenómeno conhecido por descolonização: saímos de Angola, mas deixámos lá a língua."[31]

Numa outra dimensão, a existência da CPLP permite a Portugal ter uma diferenciação objectiva face a outros países europeus de dimensões equivalentes. A Áustria, a República Checa ou a Suécia poderão possuir indicadores económico-sociais mais desenvolvidos, mas não têm esta dimensão mundial que projecta

[30] Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. In: https://www.cplp.org/id-2752.aspx (Acesso em 30/07/2017).

[31] Ramos, R. (Coord.) (2009). História de Portugal, Lisboa: Esfera dos Livros., p. 774.

Portugal muito para além do confinado espaço europeu. Esta mais-valia, este espaço de diferenciação estratégica de Portugal no mundo, poderá permitir uma sobrevalorização da importância da diplomacia de Lisboa junto dos seus parceiros europeus e norte-americanos. Portugal poderá ser visto – e muitas vezes tem sido – como uma ponte da Europa com África e também com a América Latina. A CPLP e concretamente os – agora – seis Estados africanos que dela fazem parte constituem, assim, uma via escapatória à quase certa irrelevância total de Portugal no sistema internacional.

Os grandes objectivos da CPLP centram-se nos seguintes planos:

> a concertação político-diplomática entre os seus membros; a cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social; a materialização de projectos de promoção e difusão da Língua Portuguesa, designadamente através do Instituto Internacional de Língua Portuguesa.[32]

Convém talvez aqui precisar que a importância que o autor dá à CPLP e à dimensão africana da política externa portuguesa não pode ser confundida com alguma 'nostalgia colonial' ou como uma alternativa à opção europeia. Relativamente à eventual 'nostalgia colonial' parece-nos que já passou tempo suficiente para que esta – se existisse – deixasse de fazer qualquer sentido. No tocante a uma eventual alternativa à opção europeia, também não faz sentido colocar a questão nesses termos. A questão principal não é de alternativa, mas sim de complementaridade, ou seja, não privilegiar em demasia uma das opções estratégicas, que nos poderá ser prejudicial, esquecendo outra ou outras, que complementam e reequilibram o peso excessivo – em nosso entendimento – da opção europeia. José Medeiros Ferreira – parece-nos-ia no mesmo sentido:

> Caso o continente [europeu] continue impávido, a alternativa passa pela interdependência com outras entidades: a CPLP para a defesa e promoção da língua portuguesa no mundo nacional e internacional; os EUA para a inovação tecnológica, científica e universitária e para o futuro da racionalidade internacional da segurança; Brasil, Angola, Moçambique e China, entre outros países, para o restabelecimento das relações comerciais e financeiras suplementares ao espaço europeu.[33]

[32] Cf.: Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. [Online]. Disponível em: http://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/Estatutos_CPLP_REVLIS07.pdf [Acesso em: 30 de Julho de 2017].

[33] Medeiros Ferreira, J. (2013). Não Há Mapa Cor-de-Rosa – A História (Mal) Dita da Integração Europeia. Lisboa: Edições 70, p. 153.

Conclusões

Parece não existirem grandes dúvidas relativamente à persistência de uma dimensão africana (porventura seria mais correcto chamar-lhe dimensão 'Palopiana'!) na política externa portuguesa e que ela tem merecido um generalizado consenso nacional, embora por diferentes motivos e razões. Essa persistência foi evidenciada pela análise exaustiva dos diversos programas de governo que se sucederam desde o período revolucionário até à actualidade.[34] Também a persistência e a importância dada à política de cooperação – quer nos programas de governo, quer na orgânica ministerial, quer nos destinatários privilegiados – evidenciam claramente esse facto. A criação da CPLP e o papel destacado que esta assume na política externa portuguesa – sendo que actualmente seis dos seus nove membros são africanos – também é um sinal evidente dessa afirmação Finalmente, também a análise minuciosa dos diversos programas partidários às sucessivas eleições legislativas vem ao encontro desse paradigma.

Já no que diz respeito à existência de um consenso nacional relativo à importância dessa dimensão africana; aqui poder-se-á afirmar que ele existe – embora por diferentes motivos e razões – mas que actualmente pode começar a ser posto em causa por alguns sectores político-partidários da sociedade portuguesa, que entendem ser esse alegado 'consenso' uma forma de nostalgia 'luso-tropical', que encobre interesses económico-financeiros de algumas elites africanas e portuguesas.

Descontando esta proposição desses sectores político-partidários[35], poderemos afirmar que existe um grande consenso nacional em torno desta dimensão africana da política externa portuguesa, embora – como já foi referido – por diferentes razões e motivos. Esse consenso já terá sido maior e, neste momento, pelas razões atrás enunciadas pode começar a erodir, o que do nosso ponto de vista seria extremamente prejudicial para o interesse nacional português. A ligação privilegiada a África – juntamente com outras dimensões – destaca o papel sin-

[34] Cf. Pavia, J. F. & Monteiro, M. (2013). Op. Cit.

[35] A evolução dos acontecimentos obriga-nos a um revisitar das afirmações e das posições dos intervenientes políticos, nomeadamente aquilo que afirmámos acerca das posições do Bloco de Esquerda e de alguns dos seus mais destacados militantes. Como é do conhecimento público as alterações na estrutura governativa em Angola, concretamente a substituição de José Eduardo dos Santos por João Lourenço, levaram também a mudanças no posicionamento dessa nova estrutura governativa em relação ao combate ao nepotismo e à corrupção e também a uma maior abertura política. Este novo posicionamento foi aplaudido por todos os sectores nacionais e internacionais que acompanham a situação em Angola e o próprio Bloco de Esquerda louvou essa mudança. Sinal desta nova atitude do Bloco de Esquerda foi a presença de um seu representante na comitiva presidencial portuguesa, que recentemente visitou Angola. Tal nunca tinha acontecido anteriormente! Poderemos então afirmar que o Bloco de Esquerda também se juntou ao tal consenso que temos vindo a referir? Provavelmente ainda é cedo para se afirmar isto, mas o caminho está traçado.

gular de Portugal no mundo e permitir-lhe-á escapar a um destino que poderia ser, em última análise, o da irrelevância internacional.

Referências bibliográficas

Afonso, M. M. (2016). Portugal e a Cooperação para o Desenvolvimento. In M. Pignatelli (Coord.). Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Lisboa: Edições Colibri.

Amado, L. (2010). Jornal Público nº 7213, de 03/01/2010.

Antunes, J. F. (1990). O Factor Africano. Venda Nova: Bertrand Editora.

Cavaco Silva, A. (1994). Cooperação Portuguesa, Nº 1, Março de 1994.

Cavaco Silva, A. (1988). Agência Angop, 28 de Julho de 1988.

Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. [Online]. Disponível em: http://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/Estatutos_CPLP_REVLIS07.pdf [Acesso em: 30 de Julho de 2017].

Gomes, A. R. (1998). Relações de Cooperação Portugal/PALOP. Cadernos de Economia, nº45, Out/Dez 1998, pp. 50-59.

Louçã, F. (2017). O Partido da Plutocracia em Angola. Jornal Público, 25 de Agosto de 2017, http://blogues.publico.pt/tudomenoseconomia/2017/08/25/o-partido-da-plutocracia-em-angola/ (Acesso 27 de Agosto de 2017).

MacQueen, N. (1985). Portugal and Africa: the Politics of Re-Engagement. The Journal of Modern African Studies, 23, 1, pp.31-51.

Manifesto Eleitoral – CDS/ALTERNATIVA 76.

Manifesto Eleitoral – Legislativas 2015. Bloco de Esquerda, In: http://www.bloco.org/media/manifestolegislativas2015.pdf (Acesso em 20 de Agosto de 2017).

Medeiros Ferreira, J. (2013). Não Há Mapa Cor-de-Rosa - A História (Mal) Dita da Integração Europeia. Lisboa: Edições 70.

Neto, A. M. da S. (2005). A Política de Cooperação Portuguesa: uma Política de Afirmação Nacional. Trabalho de Investigação Individual no âmbito do Curso de Auditores de Defesa Nacional 2004/2005, Policopiado, Lisboa.

Pavia, J. F. & Monteiro, M. (2013). A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático (1974-2013). Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

Pavia, J. F. (2012). A *Multi-Track Diplomacy* na Prevenção e Resolução dos Conflitos em África: o Caso de Moçambique. Revista Lusíada. Política Internacional e Segurança, Série 1 - nº 6/7, Maio, pp. 11-50.

Pavia, J. F. (2011). A Política Externa de Angola no Novo Contexto Internacional. Lisboa: Editora Quid Júris.

Pavia, J. F. (2010). Mozambique and Portugal: Is the Cahora Bassa issue solved, once and for all? IPRIS Lusophone Countries Bulletin 5, Março. Disponível em: http://www.ipris.org/php/download.php?fid=104.

(Acesso em 02/02/2013).

Pavia, J. F. (2008). O Modo Português de Fazer a Paz: o Caso de Moçambique. Revista Lusíada. Política Internacional e Segurança, Série 1 - nº 1, Dezembro, pp. 19-40.

Pavia, J. F. (2007). La Dimensión Africana de la 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 Ed. – Fundación Galicia Europa.

Portas, P. (2017). Dos Santos não é Mugabe nem Obiang. Semanário Expresso nº 2339, 26 de Agosto de 2017.

Portugal. Ministério dos Negócios Estrangeiros (1995). Portugal: Dez Anos de Política de Cooperação. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Programa Eleitoral do PCP – Eleições para a Assembleia da República/1976, Edição do SIP do PCP, Conferência Nacional – 14/03/1976, Partido Comunista Português.

Programa Eleitoral para as Legislativas de 2015. Coligação Portugal à Frente (PAF).

Programa Eleitoral – Legislativas 2011. Bloco de Esquerda, In: http://www.esquerda.net/sites/default/files/compromisso_eleitoral_0.pdf (Acesso em 20 de Agosto de 2017).

Programa Eleitoral – Legislativas de 2009. Bloco de Esquerda, In: http://www.bloco.org/media/programabe.pdf (Acesso em 20 de Agosto de 2017).

Programa eleitoral do PCP – Legislativas de 2015. PCP.

Programa do CDS-PP para as eleições legislativas de 2009. Policopiado, s.d.

Programa Eleitoral do Partido Socialista – Eleições Legislativas 2015. PS.

Programa para um governo PS – Vencer a Crise, Reconstruir o País/1976, Edição do Centro de Documentação do Partido Socialista (CTE/76).

Programa do Governo – Campanha Eleitoral/Abril 1976. PPD Partido Popular Democrático – Portugal.

Ramos, R. (Coord.) (2009). História de Portugal, Lisboa: Esfera dos Livros.

Rebelo de Sousa, A. (2004). Da Teoria da Relatividade Económica Aplicada à Economia Internacional e às Políticas de Cooperação. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

Venâncio, J. C. (2000). O Facto Africano: Elementos para uma Sociologia de África. Lisboa: Editora Vega Universidade.

Venâncio, M. & Chan, S. (1996). Portuguese Diplomacy in Southern Africa. Johannesburg, South Africa: SAIIA.

© 2019 Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)

Capítulo 2

A evolução da Sociedade Internacional Africana e as suas implicações para a política externa portuguesa

Alexandra Magnólia Dias[1]

[1] Agradeço ao Prof. Nuno Severiano Teixeira ter-me desafiado a refletir acerca da política externa de Portugal para África e ao Prof. Carlos Gaspar pelos seus comentários durante os seminários que antecederam a preparação da presente obra. O meu profundo reconhecimento ao António Raimundo pelo desafio que me lançou para pensar o contexto africano e as suas implicações para a política externa de Portugal no período pós-colonial.

O propósito do presente capítulo é compreender a evolução da sociedade internacional africana e as implicações para as relações com atores extra-continentais, mais especificamente com Portugal. A partir da abordagem da Escola Inglesa de Relações Internacionais o objetivo é perceber de que forma o solidarismo nesta sociedade internacional africana foi variando ao longo de diferentes eras das relações internacionais, e a maneira como tal condicionou ou impeliu a re-aproximação entre Portugal e os Estados soberanos do espaço lusófono. O capítulo argumenta que foi justamente a variabilidade da saliência do solidarismo na sociedade internacional africana que criou margem para essa re-aproximação.

palavras-chave: Sociedade Internacional, Solidarismo, Pan-Africanismo, espaço Lusófono, relações Norte-Sul, Sul Global

O anticolonialismo, a oposição ao apartheid, o não-alinhamento, e o objetivo de modernização/desenvolvimento constituíram os princípios comuns das políticas externas dos Estados africanos, recém-independentes (Wright, 1999, p. 7). De todos, o fim do imperialismo europeu, alcançado com o fim do colonialismo português em África, deixou um legado histórico de um solidarismo sem precedentes sob a forma do reconhecimento de que todos os povos são iguais (Buzan, 2014, p. 156). Este contexto foi determinante para a evolução da política externa dos novos Estados africanos em relação aos movimentos de libertação nacional do espaço lusófono e a Portugal. A pergunta de partida do presente estudo consiste em aferir: quais as implicações do solidarismo de uma sociedade internacional africana (SIA) para a política externa portuguesa para África no período pós-colonial? Em complementaridade com esta pergunta de partida o estudo visa compreender de que forma outros atores externos tiveram em conta e influenciaram a retirada e o subsequente regresso de Portugal a África.

Em termos de período de análise é importante recuar à criação da Organização da Unidade Africana (OUA), incluindo os debates e as contradições das diferentes visões das lideranças dos novos Estados e dos movimentos de libertação nacional, passando pela expulsão da última potência europeia de territórios colonizados, i.e. Portugal. De seguida, o enfoque é nas dinâmicas da Guerra Fria, o desinteresse das superpotências relativamente a África no pós-Guerra Fria, até à criação da União Africana (UA) e o crescente envolvimento das potências emergentes. Em suma, o presente capítulo tem por objetivo compreender as implicações das dinâmicas da sociedade internacional africana para as relações de Portugal com os Estados africanos nos seguintes momentos: a) na fase final do colonialismo português em África; b) no período pós-colonial no contexto da Guerra Fria; c) no período pós-Guerra Fria até ao pós-11 de setembro de 2001 e, finalmente, d) o período de envolvimento das potências emergentes.

Numa primeira parte iremos proceder à clarificação do enquadramento teórico, para de seguida percebermos na análise triangular de diferentes atores (os movimentos de libertação do espaço lusófono, os Estados recém-independentes e outros atores externos) a emergência de uma sociedade internacional africana. Tal secção mostra como a trajetória da sociedade internacional africana e os movimentos de libertação nacional se tornaram mutuamente constitutivos, tendo o solidarismo nesta sociedade atingido maior saliência com a admissão na mesma dos novos Estados independentes. Na secção seguinte debruçamo-nos sobre o enquadramento da Guerra Fria para entendermos em que medida o envolvimento das superpotências em África contribuiu para a consolidação ou diluição do solidarismo da sociedade internacional africana, bem como as repercussões

para as relações entre tal sociedade regional (com particular enfoque nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa - PALOP) e Portugal. No pós-Guerra Fria visa-se compreender de que forma as mudanças, e eventualmente as continuidades, tiveram implicações para as relações entre estes Estados e Portugal. O capítulo revela como o desinteresse por parte da principal superpotência criou espaço para um maior envolvimento de outros atores, incluindo Portugal. Finalmente, o capítulo explora as implicações do maior envolvimento das potências emergentes (mais especificamente a China) nos PALOP para as relações com Portugal.

Sociedade Internacional Global e Sociedade Internacional Regional

Começamos por clarificar alguns conceitos centrais da Escola Inglesa de Relações Internacionais que serão de elevado valor heurístico no contexto do presente estudo. Tais conceitos são: sociedade internacional global e tendências de solidarismo ou pluralismo numa sociedade internacional regional: a sociedade internacional africana. No contexto do presente estudo adotamos a abordagem de Buzan que reconhece a existência de sociedades internacionais culturalmente distintas e concebe a sociedade internacional global como Ocidental porque se constitui enquanto um aglomerado, em termos de núcleo-periferia, com um Ocidente dominante e uma variedade de sociedades internacionais regionais que manifestam graus variáveis de concordância e alienação entre si e o núcleo (Buzan, 2014, p. 59). Esta distinção aparece como particularmente relevante numa era das relações internacionais de transição de um mundo Ocidentocêntrico para um mundo pós-Ocidental, de contornos ainda indefinidos.

O solidarismo no quadro da abordagem da Escola Inglesa não se esgota ou se apresenta como sinónimo com a norma da solidariedade que rege outros movimentos. Esta norma de solidariedade noutros contextos está relacionada com o pan-africanismo, o Movimento dos não-Alinhados durante a Guerra Fria, a solidariedade transnacional anticolonial, anti-apartheid, anti neocolonial ou, finalmente, no contexto do pós-Guerra Fria, a solidariedade contra as violações dos direitos humanos em grande escala desde o genocídio no Rwanda (de Waal, 2015). O presente capítulo, parte do pressuposto que o grau de solidarismo numa sociedade internacional regional pode ser aferido em termos do respeito pelos princípios e valores norteadores da ordem nessa sociedade e pela aplicabilidade da lei em caso de incumprimento, pela prevalência dos interesses regionais sobre os nacionais e do interesse coletivo sobre os interesses comuns, pela expansão do âmbito dessa sociedade e, finalmente, pelo grau de consenso nessa sociedade

em torno das normas e dos valores comuns (Yan, 2013, pp. 89-92). Para aferir o grau de pluralismo numa sociedade internacional regional tem-se em conta as situações em que os Estados têm interesses e valores distintos e a sociedade internacional criada serve o propósito apenas de garantir a sua coexistência em relativa harmonia (Mayall, 2000, p. 14).

No contexto do presente capítulo optamos por seguir a definição de uma sociedade internacional que coloca a ênfase nos princípios e práticas aceites a nível global, a saber: o respeito pela igualdade soberana, a não intervenção, a autodeterminação, a integridade territorial, as leis que regem a guerra e os princípios do multilateralismo (Dunne & Reus-Smitt, 2017, pp. 5). Finalmente, considera-se que tanto a OUA como a UA correspondem ao ímpeto de institucionalização de diferentes versões do pan-africanismo. Neste sentido a análise da evolução da sociedade internacional africana será aferida na variabilidade do solidarismo em relação com as diferentes visões do pan-africanismo ao longo do período de análise. Estas questões de natureza teórica são essenciais para entendermos as relações internacionais africanas e as implicações para o exterior, nomeadamente para Portugal.

Este estudo irá distanciar-se da concepção original da Escola Inglesa de uma sociedade internacional apenas composta por Estados soberanos (Mayall, 2000, p. 14). Os atores não estatais representados pelas formações da diáspora e pelos movimentos de libertação nacional serão incluídos na sociedade internacional africana na medida em que a sua ausência tornaria impossível apreender a consolidação de uma sociedade internacional nesta região caso restringíssemos a análise apenas aos Estados independentes aquando da criação da OUA em 1963. A inclusão de atores não estatais afasta-se da concepção ortodoxa de Hedley Bull que considerava este tipo de atores enquanto revolucionários e disruptivos da ordem internacional. É necessário clarificar que a sua inclusão no âmbito do presente estudo é justificada e limita-se aos casos em que os atores sob análise se conformam à ideia convencional de movimentos com aspirações à condição de Estado aceite pela sociedade internacional. Acresce o facto de na análise da política externa dos Estados independentes ser importante ter em conta o legado das relações de solidarismo durante o período de insurreição face ao colonizador que iria influir nas relações e na procura de novos parceiros no período pós-colonial.

Finalmente, a definição da sociedade internacional africana é continental e a sua demarcação não coincide necessariamente com a OUA ou a UA (Yan, 2013, p. 8). Mais concretamente, Marrocos apesar da saída da OUA (1984-2017) desempenhou um papel fundamental na emergência de uma sociedade internacional africana tendo providenciado exílio e apoio ao Grupo de Casablanca, manteve

uma forte identidade africana e nunca deixou de participar nas relações internacionais africanas (Yan, 2013, p. 9).

A Sociedade Internacional Africana e o colonialismo português

Nesta secção importa compreender a complementaridade e/ou as tensões entre o pan-africanismo, o solidarismo e as diferentes concepções de soberania desde as independências até após a constituição da União Africana. A Criação do Comité de Libertação da OUA, também denominado Comité de Ajuda aos Movimentos de Libertação, constituiu um impulso determinante à eficácia dos movimentos de libertação nacional face ao colonialismo português porque dotou os mesmo de apoio financeiro, logístico e de treino na Tanzânia (Pedro, 2019). Da era da descolonização, Lisboa aproveitou a ameaça da expansão soviética para apresentar e legitimar perante os aliados NATO a sua contra-insurreição. Portugal argumentou que estava a lutar contra movimentos comunistas apoiados por Moscovo (Schmidt, 2013, p. 82). Num contexto de Guerra Fria, Portugal procurou retirar partido quer das cisões internas entre facções, quer da sobreposição dos interesses nacionais aos interesses comuns da SIA sempre que os primeiros colocavam em causa os interesses coletivos de uma sociedade internacional africana.

Pan-africanismo, solidarismo e soberania

A análise da evolução do pan-africanismo permite identificar uma continuidade na trajetória da sociedade internacional africana, a saber, o desafio e a dificuldade em reconciliar os interesses coletivos com a soberania nacional. As divergências entre as narrativas e as práticas só podem ser entendidas à luz desta tensão entre pan-africanismo e soberania nacional. Pode-se falar de três visões do pan-africanismo: uma territorial, outra racial, e, uma outra ainda, cultural. Certos autores dividem o pan-africanismo por blocos, em torno das metáforas das cidades a que ficariam associados. A saber, o bloco de Brazzaville, o de Casablanca e o de Monrovia.

A visão do pan-africanismo que viria a ser institucionalizada com a criação da OUA seria uma interpretação territorial consubstanciada no reconhecimento das fronteiras herdadas do colonialismo e na organização do continente em Estados soberanos institucionalizando os princípios contidos na visão do Grupo de Monrovia (Ndoluvu-Gatsheni, 2014, p. 25). A visão de pan-africanismo de

Amílcar Cabral assentava na oposição ao imperialismo e contestava as contradições das formas de solidariedade internacional presentes nas visões do pan-africanismo e da negritude assentes na raça ou num essencialismo cultural que pressupunha um regresso às origens (Shilliam, 2011, p. 6). Com efeito, Jones (in Shilliam, idem) argumenta que o contributo original das lideranças dos movimentos de libertação nacional do espaço lusófono foi precisamente a recusa explícita de categorias raciais, tais como "opressor branco Europeu" e "negro vítima" (p. 48). As experiências de Agostinho Neto, de Amílcar Cabral, de Eduardo Mondlane e de Samora Machel levaram-nos a postular de forma assumida e clara a sua oposição não contra os portugueses (com quem partilhavam também a opressão por parte do regime fascista) mas contra o colonialismo português e contra o imperialismo europeu de um modo geral.

Com efeito, para Cabral foi central enquadrar a luta contra o colonialismo português no quadro da solidariedade pan-africanista e de uma identidade africana ancorada no anti-colonialismo europeu (Fobanjonj, 2006, p. 113). Este posicionamento das lideranças dos movimentos de libertação nacional no espaço lusófono estava em linha com o denominador mínimo comum subjacente à constituição de uma sociedade internacional africana e consubstanciado aquando do criação da OUA: a visão de que o continente tinha de ser descolonizado (Yan, 2013, p. 125). O Imperador Etíope Haile Selassie, na cimeira de 1963 de Chefes de Estado e de Governo que entretanto se tinham tornado soberanos, afirmava que "a nossa liberdade será insignificante até que toda a África seja livre'' (ibidem). Este posicionamento teria implicações para Portugal.

Implicações do Solidarismo para a política externa portuguesa para África

As relações entre Portugal e a Etiópia, que tinham culminado com uma visita por parte do Imperador Haile Selassie a Portugal em 1959, foram afetadas com o posicionamento da Etiópia na SIA e a criação da OUA, com sede em Adis Abeba (Etiópia). Em consequência do não reconhecimento do direito à autodeterminação das colónias por parte de Portugal o Imperador Etíope, enquanto guardião dos princípios da SIA emergente, avisava Portugal que o custo desta posição seria a ruptura de relações diplomáticas entre Portugal, a Etiópia e os restantes Estados-membros da OUA. A consequência foi o encerramento da Embaixada de Portugal na Etiópia em 1963 que seria vendida a Israel. Portugal só voltou a abrir uma nova Embaixada na Etiópia em 2002 (de Barros, 2009, p. 47).

Portugal decidiu arriscar uma trajetória única face aos "ventos de mudança'' identificados pelo Primeiro Ministro britânico Harold McMillan no seu famoso

discurso de 1960 com o gradual reconhecimento do fim dos impérios europeus em África (Schmidt, 2013, p. 6). Portugal despendia recursos humanos e financeiros na reformulação da sua política externa face à NATO e à ONU apresentando o seu esforço da manutenção do Império, no quadro da resistência à expansão do comunismo no Terceiro Mundo. As colónias eram apresentadas enquanto províncias ultramarinas. Por seu turno, a estratégia militar de contra-insurreição comportou elevadas perdas de vida ao longo dos treze anos que durou a Guerra: dos 105.000 efectivos associados ao Estado colonial, Portugal sofreu 8.831 baixas, 4.280 em combate (Teixeira, 2017, p. 562).

As trajetórias das lideranças dos movimentos de libertação individualmente consideradas são essenciais para entendermos as relações transnacionais desses movimentos, envolvendo atores estatais e atores não estatais através dos territórios coloniais de Portugal em África, dos novos Estados independentes em África e através das sociedades internacionais africana e global. Mas esta opção teve custos podendo argumentar-se que a longo prazo contribuiu para a emergência de um grau de intervencionismo por parte de atores regionais e extra-regionais que em grande parte perpetuou os conflitos armados após as independências, em especial de Angola (Guimarães, 2001) e de Moçambique. Estes dois fatores foram determinantes no re-ajustamento tímido das relações pós-coloniais entre Portugal e estes Estados, como será desenvolvido na seção seguinte. A multiplicação de facções internas e de movimentos de insurreição por território colonial conduziu a um aumento da interferência por parte de atores externos, tanto regionais como extra-regionais.

Neste contexto, apesar do seu isolamento internacional, Portugal tentou posicionar-se estrategicamente face a um conjunto de tensões ao nível interno, regional e global. Ao nível interno, estas tensões e conflitos de intensidade variável referem-se a facções dentro dos movimentos e entre movimentos pela representação do território. Ao nível regional, referem-se às rivalidades entre os Estados da região no apoio a diferentes movimentos quer em Angola, quer em Moçambique. Tal prática contribuiu para enfraquecer o princípio da OUA de unidade na representação dos movimentos de libertação nacional e teve por consequência criar divergências nos apoios aos mesmos por parte dos Estados membros da OUA. Finalmente ao nível global, da parte dos Estados extra-regionais, na ONU, os movimentos beneficiaram das diferenças em termos de alinhamentos com o modelo capitalista ou de orientação marxista. Em consequência, acabaram por beneficiar de apoios por parte do bloco afro-asiático, dos aliados Ocidentais, ou do bloco socialista.

No caso de Angola a rivalidade entre os três principais movimentos de libertação nacional só chegaria a um consenso ao nível da OUA já depois da independência, quando o anti-colonialismo face a Portugal estava resolvido e o conflito sofreu ramificações da política de desestabilização da África do Sul, com a interferência desta em apoio à Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) de Holden Roberto. Neste contexto, a OUA alinhou com a orientação de Moscovo e de Havana e apoiou sem reservas e em exclusivo o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA). Já no caso das relações com Portugal, no período pós-colonial haveria ressentimento e desconfiança de Luanda face a Lisboa derivado do apoio preferencial por parte do filho do antigo Chefe de Estado, Mário Soares, ao movimento de oposição ao MPLA: a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) (Vines, 2012, p. 369; Carvalho, 2018, p. 154). No entanto, mesmo em Portugal não havia consenso em relação ao apoio aos protagonistas em Angola, havendo igualmente facções que apoiaram o MPLA (de Sá, 2019).

No caso das lideranças dos movimentos nacionais de libertação do espaço lusófono, é de assinalar que durante a insurreição os seus líderes procuraram apoio junto dos novos Estados independentes em contiguidade territorial. Assim sendo, a FRELIMO no seu estádio formativo beneficiou do apoio da Tanzânia de Julius Nyerere, nomeadamente para estabelecer bases no norte, em Cabo Delgado e Niassa. Em retaliação, no âmbito da ofensiva *Gordian Knot*', Portugal iria levar a cabo bombardeamentos de vilas na área fronteiriça na Tanzânia. Por seu turno, a Guiné-Conacri de Sekou Touré apoiou o PAIGC de Cabral e o MPLA de Neto. Em termos individuais, as lideranças também beneficiaram de apoio. Samora Machel beneficiou do apoio do ANC no Botswana para ir de Moçambique para Dar es Salaam em 1963. Agostinho Neto depois de ter saído da prisão em Portugal, em 1962, beneficiou do apoio do Partido Comunista Português para partir para o exílio com a sua família em Paris (Jones, 2011, p. 58). Na África Austral, a UNITA e a SWAPO tornaram-se aliados durante a Guerra Fria (Pedro, 2019). Todos estes apoios e manifestações de solidariedade, quer por parte de atores estatais quer por parte de atores não estatais, revelam-se essenciais para entendermos as implicações das relações destes atores com Portugal, uma vez reinstaurada a democracia em Portugal e garantida a independência aos novos Estados no espaço lusófono em África.

Ao nível global, Lisboa ciente da oposição ao colonialismo português por parte do bloco afro-asiático na ONU e, posteriormente, em Adis Abeba na OUA, tentou aplacar alguns dos seus tradicionais aliados ocidentais através da ambiguidade narrativa, não declarando de forma decisiva o não-reconhecimento da autode-

terminação nem fazendo qualquer alusão a um marco temporal de efetivação de tal orientação política. Tal ambiguidade denotava a tomada de consciência de que o bloco afro-asiático não seria conquistado para a órbita dos amigos de um Portugal de 'Províncias Ultramarinas'. Era necessário garantir apoios formais e informais para mitigar a ameaça à sobrevivência do regime autoritário que o reconhecimento do direito à autodeterminação e a independência dos territórios sob dominação colonial em África e na Ásia representavam.

Na fase de descolonização, os movimentos de libertação nacional por seu turno tentaram retirar vantagem quer das dualidades entre aliados NATO, no seu apoio à descolonização *versus* contenção da ameaça comunista, quer das rivalidades entre a China e a URSS. Na realidade, o envolvimento Soviético no início da década de 1960 ainda era reduzido. No final os movimentos de libertação nacional beneficiaram de apoios múltiplos, a saber: junto dos aliados NATO, por parte da Noruega, Dinamarca (Yussuf Adam, 1996) e Itália (Monteiro, 2012; Tornimbeni, 2018), e fora da NATO, por parte da Suécia e da Finlândia (Yussuf Adam, 1996). Beneficiaram também do apoio de atores não-estatais tais como o Conselho Mundial das Igrejas. De todos os atores enunciados o apoio por parte do Comité de Libertação da OUA foi o mais significativo. No entanto, o consenso na OUA em torno da norma de apoiar apenas um movimento de libertação por colónia terá indiretamente contribuído para tornar as facções dentro dos movimentos ou os outros grupos não reconhecidos pelo dito Comité da OUA mais permeáveis às ingerências dos atores externos (Pedro, 2019). Com efeito, o objetivo de sobrevivência em espaços disputados por uma miríade de atores com o fim de capturar o poder após o derrube da potência colonial teria precedência sobre os restantes objetivos da insurreição.

Finalmente, importa salientar que o tipo de descolonização em cada um dos espaços ocupados pelos antigos colonizadores europeus viria a ser determinante em termos das relações externas das lideranças dos diversos movimentos de libertação nacional. Este aspeto é particularmente relevante para o entendimento das relações externas dos vários movimentos de libertação do espaço lusófono, visto que a guerra prolongada obrigou-os a tecerem relações com poderes externos alternativos e contribuiu para um afastamento nas relações entre Portugal e os Estados recém-independentes nas primeiras décadas do período pós-colonial (Clapham 1996, p. 41). Este será o objeto da próxima secção.

A política externa dos novos Estados independentes no contexto da Guerra Fria

Em termos de relações com o exterior, no período pós-colonial as relações com as superpotências substituíram as relações com as antigas potências colonizadoras. Este foi o pilar favorecido pelos Estados soberanos do espaço lusófono nas primeiras décadas da independência. Em segundo lugar, verificou-se um centrar das relações nos espaços anglófono e francófono pela via multilateral, através da *Commonwealth* (criada em 1949) e da *Francophonie* (1970) respetivamente. A reconfiguração das relações entre França e o Reino Unido e os Estados africanos neste período seguiu uma trajetória de aproximação imediata. Tal contrasta com a ruptura de relações entre Portugal e os Estados do espaço lusófono africano nas primeiras décadas de independência. Com efeito, a proximidade entre os Estados do espaço francófono e a França seria de tal ordem que se tornou comum designá-la de "Françafrique''(Banégas et al. 2007). O termo foi inicialmente cunhado pelo Presidente da Costa do Marfim Félix Houphouët-Boigny para realçar os laços históricos entre a França e África, tendo com o passar do tempo adquirido uma conotação negativa, tornando-se sinónimo de neo-colonialismo (Taylor, 2010, p. 51).

Em paralelo, as relações entre os denominados países do Terceiro Mundo no contexto do Movimento dos Não-Alinhados constituíram um pilar importante das relações internacionais africanas extra-região, com implicações para a tomada de posições comuns nas Nações Unidas, representando uma manifestação embrionária de solidariedade Sul-Sul e de solidariedade através de sociedades internacionais regionais. No entanto, esta solidariedade revelou-se algo volátil e circunstancial. Com efeito, sempre que os interesses nacionais entravam em rota de colisão com os interesses colectivos, os primeiros tenderam a sobrepor-se à solidariedade terceiro mundista (Clapham, 1996, pp. 125-126).

Verificou-se um alinhamento em termos de orientação de programas de desenvolvimento nacional com os modelos de inspiração socialista, de economia planificada, da União Soviética (casos de Angola e de Moçambique) e os modelos de desenvolvimento capitalista de inspiração norte-americana.

Os imperativos de construção do Estado e da Nação, bem como do desenvolvimento nacional, contribuíram para um retraimento da liberalização política e para a justificação da consolidação de regimes de partido único. Esta via, por sua vez, teria como consequência o encerramento do espaço formal para a manifestação pacífica de movimentos de oposição. A tomada de poder pela via da força, nomeadamente através de golpes de Estado liderados por militares, tornou-se a

regra (e não a exceção) para a alternância no poder. Tal configurava as dificuldades inerentes à trajetória dos Estados pós-coloniais e à sua condição de soberania jurídica, por oposição a uma soberania efectiva (i.e., o seu reconhecimento internacional, independentemente da sua viabilidade político-económica ou de preenchimento dos requisitos inerentes à condição de Estado no sentido de graus de "*statehood*") (Clapham, 1998). Em resultado desta dependência em relação ao exterior, diversos Estados desenvolveram uma estratégia de extraversão, i.e. mantinham-se no poder graças ao apoio dos doadores internacionais e dos patronos externos (nomeadamente as superpotências) isentando-se de prestação de contas (no sentido de *accountability*) perante os círculos internos.

No quadro da rivalidade entre as superpotências para garantirem a ampliação da sua esfera de influência, as lideranças dos Estados africanos souberam posicionar-se ou alinhar-se em função dos seus interesses de sobrevivência no poder. Alguns Estados tentaram manter o não-alinhamento económico para se furtarem à adoção do modelo de engenharia social baseado no socialismo ou no capitalismo, em concordância com o alinhamento político com Moscovo ou Washington, respectivamente.

Após duas décadas de independência, alguns dos Estados africanos subordinaram os princípios norteadores dessa mesma sociedade e das suas políticas externas às necessidades mais urgentes de construção do Estado, da nação e de desenvolvimento económico. A sua dependência externa obrigou a um recalibrar das expectativas e à adaptação aos constrangimentos das relações internacionais com o exterior. Neste contexto, os Estados viram-se impelidos a retirar benefícios da rivalidade entre os dois blocos e a multiplicar as relações com outros Estados (Nzomo in Wright, 1999, p. 186). Estes desenvolvimentos contribuíram para o desanuviar das relações entre Portugal e as antigas colónias porque houve uma mudança de paradigma por parte da SIA com o exterior. Neste contexto se insere a oportunidade de re-aproximação de Portugal em relação às antigas colónias.

A aproximação gradual entre Lisboa e os Estados do espaço lusófono africano tornou-se inevitável por duas razões principais. Em primeiro lugar, Portugal apresentou-se gradualmente como um Estado integrado no projeto político de construção europeia com um conhecimento 'privilegiado' de África que poderia ser potenciado pelas lideranças políticas do espaço lusófono. Além disso, para os Estados africanos a dimensão de Portugal, em comparação com a França ou o Reino Unido, tornaria inviável as pretensões neo-coloniais de algumas secções da sociedade portuguesa ou daqueles que alimentavam uma certa nostalgia imperial. Com efeito, a integração de Portugal no projeto político europeu tornava-o um parceiro ou um interlocutor valioso nas relações entre os PALOP e os par-

ceiros europeus de Portugal. No caso dos PALOP, a adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986 significou que Lisboa poderia ser um intermediário útil em Bruxelas para Luanda, Maputo, Bissau, Cidade da Praia e Cidade de São Tomé (Raimundo, 2012, p. 53). Face a esta conjuntura, prevaleceu a visão pós-imperial de Portugal na orientação da sua política externa para África.

Nos finais da década de 1970, início dos anos 1980, Portugal sob a Presidência de Eanes deu passos importantes na reaproximação às antigas colónias para ir de encontro à denominada 'vocação africana' muito presente em certos sectores das forças armadas portuguesas (Raimundo, 2012, p. 52). Com efeito, a dimensão da cooperação técnico-militar com os PALOP é uma das áreas que foi retomada e consolidada no período pós-colonial de forma sustentada. No caso de Angola, a reaproximação com Portugal ocorreu sob o governo de Cavaco Silva diluindo as suspeições de Luanda em relação a Lisboa devido ao lobby de apoio à UNITA na capital portuguesa (Fernando, 2012; Vines, 2012, p. 369). No plano das relações Portugal-Moçambique, é importante sublinhar a relevância da ajuda técnica portuguesa ao país, onde Portugal se tem situado no grupo dos cinco principais doadores. Portugal e Moçambique criaram uma Comissão de Cooperação em 1977 mas esta só se tornaria operacional em 1982 (Adam, 1996, p. 145). Portugal ocupou o primeiro lugar em 1986 e 1987, seguido pela URSS, em terceiro lugar a Guiné Conacri (1986) e o Paquistão (1987), em quarto lugar a Tanzânia (1986) e a Republica Democrática da Alemanha (1987) e finalmente em quinto lugar Itália (1986) e Índia (1987) (ibidem, 146).

Para entender este maior envolvimento da parte de Portugal no que toca a assistência técnica é importante aludir à oportunidade criada pela orientação de política de desenvolvimento seguida pelo governo de Moçambique. Com efeito, o Plano Prospectivo Indicativo para o decénio 1980-1990 recriou projetos e atividades que tinham sido identificados pelos planificadores do Estado colonial. Tal foi levado a cabo dentro dos limites possibilitados pela teoria de desenvolvimento de inspiração marxista. Em segundo lugar, as superpotências com maior envolvimento nos Estados do espaço lusófono procuraram tirar partido do conhecimento privilegiado acumulado por Portugal durante a ocupação colonial. Assim, em meados da década de 1980 assistiu-se a uma crescente valorização por parte da União Soviética (e no caso específico de Angola também por parte dos EUA) do conhecimento técnico acumulado acerca de África por parte de Portugal (Carvalho, 2018, p. 161). No caso de Moçambique, Moscovo passou a envolver técnicos portugueses nos seus Programas de Apoio (Adam, 1996).

Em suma, a partir da década de 1980 houve da parte de Portugal um maior interesse e abertura relativamente ao seu envolvimento nas antigas colónias, e os novos Estados independentes deram sinais de querer ultrapassar o legado do colonialismo e restaurar relações na era pós-colonial.

No caso de Angola, os EUA e a antiga URSS chegaram a acordo para intermediarem no processo de paz entre os principais protagonistas: o MPLA liderado por José Eduardo dos Santos e a UNITA liderada por Jonas Savimbi. Por seu turno, Portugal foi incluído nesta colaboração entre os EUA e a URSS para terminar a guerra civil em Angola. Com efeito, Lisboa com o apoio de Moscovo e de Washington desempenhou um papel central no processo de paz angolano (Raimundo, 2013, pp. 246-247). A 25 de abril de 1990 o governo angolano anunciava que Portugal iria mediar as conversações diretas com a UNITA. A inclusão de Portugal na denominada Troika viria a culminar com o Acordo de Paz de Bicesse de 31 de maio de 1991.

No entender de Malaquias um conjunto de fatores foram críticos para restaurar a confiança entre Portugal e Angola, e superar o legado do período colonial através da concessão à ex-metrópole de um lugar de destaque diplomático a nível internacional. Estes fatores prenderam-se com uma maior vontade por parte de Portugal de se empenhar na busca de uma saída para a guerra civil que acompanhou Angola desde a sua independência, a capacidade de Portugal em estabelecer pontes entre os protagonistas por ter conseguido manter canais de comunicação abertos com os dois lados, um sentimento de culpa por parte de Portugal por ter partido de forma abrupta sem ter criado as condições para uma transição pacífica para o auto-governo, e, finalmente, um desejo de reconquistar presença empresarial em Angola (Malaquias in Wright, 1999, p. 36).

Como veremos na próxima secção, não parece ser coincidência que esta maior abertura dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa face a Portugal tenha ocorrido com a aproximação do final da Guerra Fria e também com a tomada de consciência do reduzido impacto dos Estados africanos nas relações internacionais face à sua dependência em relação ao exterior.

As relações internacionais africanas no pós-Guerra Fria

O final da Guerra Fria levou a um retraimento dos recursos externos disponíveis para as lideranças africanas, acompanhado de uma marginalização crescente dos países africanos em geral em relação aos centros de tomada de decisão de política internacional. Nesta secção exploram-se as implicações do retraimento

das superpotências para a sociedade internacional africana, bem como as oportunidades para novos e velhos atores, entre os quais Portugal.

As percepções e representações a partir do exterior (nomeadamente através dos meios de comunicação social de alcance global) de África enquanto continente sem esperança, permeado por epidemias, fomes e conflitos, também influenciaram a forma como as lideranças políticas de África tiveram de se reposicionar a nível continental (Bunce, 2017). A aproximação do fim da Guerra Fria, combinada com os falhanços dos programas de desenvolvimento e das receitas de Programas de Ajustamento Estrutural contribuíram para uma maior contestação às lideranças dos partidos no poder. Com efeito, o retraimento dos recursos ao dispor dos Estados implicou que o pouco disponível deixou de ser redistribuído por alguns setores das sociedades africanas e passou a ficar exclusivamente concentrado entre as elites políticas. A vulnerabilidade face às condicionalidades políticas das Instituições Financeira Internacionais e dos doadores tradicionais do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) levou à inevitável democratização e realização de eleições multipartidárias em África. Como veremos abaixo, Portugal também soube capitalizar esta oportunidade nas suas relações com os PALOP.

A marginalização de África contribuiu para a reemergência de um conjunto de líderes que foram buscar inspiração ao pan-africanismo para criarem a representação alternativa de uma Renascença Africana. Esta visão do pan-africanismo do pós-Guerra Fria foi articulada por novos líderes pan-africanistas, a saber, Thabo Mbeki da África do Sul, Olusegun Obasanjo da Nigéria, Abdoulaye Wade do Senegal, Abdul-Aziz Bouteflika da Argélia, Joaquim Chissano de Moçambique e Alpha Oumar Konaré do Mali (Ndlovu-Gatsheni, idem, p. 26). O seu objetivo consistia na transformação da representação de África enquanto fonte de problemas numa representação de África enquanto voz a ser tida em conta nas estruturas de governação global.

A revitalização da ideia de União Africana e solidariedade continental foram percepcionadas pelos líderes africanos como correspondendo a um duplo propósito. Em primeiro lugar, como garante do desenvolvimento da "capacidade dos atores africanos em exercer poder estrutural e relacional como atores nas relações internacionais'', i.e. o desenvolvimento de agência africana nas relações internacionais (Blaauw, 2016, p. 85; Brown & Harman, 2013). Em segundo lugar, como forma de garantir proteção contra as interferências a partir do exterior que não tivessem em conta os desígnios dos atores africanos, i.e. que não correspondessem a uma visão associada ao lema das 'soluções africanas para problemas africanos'. A transformação da OUA em União Africana (UA), formalizada em

julho de 2002, deve ser entendida à luz deste esforço de Renascença Africana e de reposicionamento de África face ao exterior. Neste contexto, as relações entre a UA e a União Europeia seriam centrais para as duas organizações internacionais. Se para a UA a dependência financeira manteve-se central, para a UE África tem sido objeto de intervenções motivadas, na maioria dos casos, não por fins humanitários mas antes por interesses nacionais (Gegout, 2017). Desde 2003 o continente tornou-se um laboratório militar para a evolução da Política Comum de Segurança e Defesa da UE. Em contraste, ao nível das narrativas europeias os Estados africanos são apresentados enquanto "parceiros" (Styan, 2017).

Com efeito, desde a adesão de Portugal ao projeto político de construção europeia (1986) até à criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (1996) houve uma transição de uma orientação de política externa que subordinava as relações internacionais com a sociedade internacional africana às relações com a sociedade internacional europeia para uma política externa de complementaridade entre estes dois vetores centrais da diplomacia portuguesa, a saber o vetor europeu e o vetor africano (Teixeira 2004; Cravo 2012; Carvalho 2018). Raimundo (2012) defende que além da complementaridade entre tais vectores, no caso das relações com as suas antigas colónias africanas, Portugal procurou nalgumas situações manter um maior grau de autonomia ou separação. No entanto, no caso de Moçambique o impacto das ideias e normas europeias na política nacional portuguesa revelou-se comparativamente mais forte do que no caso de Angola (Raimundo, 2012). Com o final das guerras civis em Angola e Moçambique, a realização de eleições multipartidárias conduziu ao envolvimento de Portugal nas missões internacionais de observação eleitoral. Portugal no pós-Guerra Fria adotou a promoção da democracia como um dos princípios norteadores da sua política externa.

No pós-Guerra Fria e especialmente no século XXI, as potências emergentes (particularmente a China) conceberam as suas agendas e definiram os seus interesses face a África de uma forma que não raramente tende a entrar em divergência com os doadores tradicionais da OCDE. Em termos de normas norteadoras das relações entre África e os doadores tradicionais, a China ofereceu uma alternativa ao Consenso de Washington, que tende assim a ser substituído pelo Consenso de Beijing (Alden 2009, p. 355; Clapham, 2009, p. 364). Tal teve como consequência ampliar a agência dos Estados africanos face a outros atores. Clapham e Alden concordam que o Consenso de Beijing carece de uma componente ideológica. No entanto, diferem quanto à questão do impacto do envolvimento chinês em África. Enquanto o primeiro sublinha que esse envolvimento se tem revelado apenas concentrado em ganhos económicos de curto

prazo e que não tende a alterar de forma fundamental a experiência africana (Clapham, 2009, pp. 368-369), o segundo autor argumenta que o envolvimento da Ásia em África marca um ponto de referência cardinal para as relações internacionais de uma África sem europeus (Alden, 2009, p. 359). Com efeito, apesar das divergências, este desenvolvimento é incontornável para a compreensão das relações internacionais em África, e entre África e as outras regiões e atores do sistema internacional. No caso de Portugal, perdeu vantagens competitivas em Angola e Moçambique em duas frentes: face ao Brasil e face à China. No quadro desta mudança Portugal tem um vazio acrescido em termos de orientação de política externa para África, pelo que é de questionar qual a sua estratégia face ao maior papel das potências emergentes asiáticas nos PALOP, em particular face à China e à Índia. No entender de Mendes (2018), as relações chinesas com Angola e Moçambique são muito mais significativas do que com São Tomé e Príncipe, dada a resistência por parte deste Estado em ceder à pressão chinesa de não-reconhecimento de Taiwan. No caso da Índia, este país providencia apoio a São Tomé e Príncipe nos setores agrícola, educativo e sanitário. No que toca as relações com Moçambique, as relações são mantidas ao mais alto nível com investimentos em diversos setores. Relativamente a Angola, a Índia só é ultrapassada pela China como mais importante parceiro comercial. Para além destas potências emergentes asiáticas, a Coreia do Sul também mantém relações com Angola e Moçambique. Estas relações são baseadas num modelo asiático de cooperação Sul-Sul em termos de narrativas. No entanto, tal como Mendes (2018, p. 326) alerta, a retórica da cooperação de ganhos mútuos não disfarça os desequilíbrios da relação entre estas potências e os termos desiguais nos acordos concluídos.

Finalmente, a crise económica e financeira internacional desde o final da primeira década do século XXI (2008) e a crise do Euro (2011) alteraram em alguns casos a relação entre Estados africanos e Estados da OCDE. No caso português assistiu-se a uma alteração dos fluxos migratórios e financeiros com intensificação de migrações de Portugal para Angola e Moçambique, e de investimento angolano em setores chave da economia portuguesa. Finalmente, a recessão da cooperação de Portugal com África durante o período de crise portuguesa (2011-2014) permitiu uma reaproximação e revalorização das relações especiais com o espaço lusófono em geral e com os PALOP. Tal foi mais notório nos casos de Angola e Moçambique pela sua eleição enquanto destinos de migração de um número considerável de portugueses. Em 2014 estimava-se em 20.000 o número de novos residentes portugueses em Moçambique e entre 120.000 e 150.000 em Angola. No caso deste último país, a alteração do padrão de fluxos migratórios do Norte Global para o Sul Global, i.e. de Portugal para Angola, mostrou que a

relação pós-colonial estava consolidada e assente numa visão pós-imperial. No entanto, as hierarquias de poder, a ambivalência e a hibridez nas relações quotidianas só podem ser entendidas à luz do legado do período colonial baseado na desigualdade e em relações de poder violentas (Åkesson, 2016, 2018). A situação de maior equilíbrio nas relações entre Portugal e Angola seria gradualmente reposta com o atenuar da crise em Portugal e com os constrangimentos para o crescimento da economia angolana, a partir da descida dos preços do petróleo.

Apesar da multiplicidade de atores e do maior interesse das potências emergentes asiáticas nos Estados africanos do espaço lusófono, face aos seus constrangimentos estruturais, estes últimos países não negligenciaram as relações consolidadas com os parceiros do Norte Global, incluindo com Portugal. As relações devem ser analisadas dependendo dos domínios onde cada ator pode oferecer maiores vantagens para cada um dos Estados do espaço lusófono individualmente considerados, sendo que caberá a Portugal retirar partido dos domínios onde pode oferecer uma vantagem comparativa. Tal análise, apesar de essencial, recai fora do âmbito do presente capítulo.

Conclusão

Na evolução da sociedade internacional africana ao longo do tempo verificou-se um enfraquecimento do solidarismo e uma maior proeminência do pluralismo. Se nos anos 1960 o solidarismo foi mais forte do que o pluralismo, a partir dos anos 1970 e ao longo da Guerra Fria, com o maior envolvimento das superpotências, acabaria por se tornar cada vez menos saliente. Com efeito, nas relações de atores africanos com atores externos o pluralismo tornou-se a norma e o solidarismo a exceção. Tal foi assim salvo nas situações em que a sociedade internacional africana forjou uma posição consensual para se proteger contra as ingerências do Ocidente nos assuntos continentais, como no caso do distanciamento pan-africanista consensual face ao Tribunal Penal Internacional. Esta trajetória da sociedade internacional africana foi influenciada e constituiu, simultaneamente, uma oportunidade para um maior envolvimento de atores externos. Tal envolvimento nem sempre teve as melhores implicações para a consolidação da referida sociedade internacional africana. Foi a partir deste contexto que o presente capítulo analisou as relações de Portugal com os atores africanos desde a fase final do colonialismo até ao século XXI. O capítulo sublinhou instâncias reveladoras da forma como Portugal soube retirar partido ou foi constrangido pela saliência variável do solidarismo na sociedade internacional africana.

Durante a Guerra Fria o alinhamento com a antiga União Soviética ou com os Estados Unidos contribuíram para a diluição e subordinação dos princípios do pan-africanismo aos objetivos mais prementes de construção do Estado e obtenção de apoio externo. No entanto, alguns Estados tentaram manter o não-alinhamento económico para se furtarem à adoção do modelo de engenharia social baseado no socialismo ou no capitalismo resultante do seu respectivo alinhamento político. Em termos do debate em torno do pan-africanismo acabou por prevalecer a versão minimalista, aquela que resultou de uma visão de África unida por oposição ao legado desastroso do envolvimento externo das potências europeias sob a forma do colonialismo. Ao prevalecer esta visão, a estruturação de posições comuns passou a ser concebida em termos da necessidade de manter a solidariedade dos Estados membros face às tentativas de interferência externa por potências extra-continentais. Com a expansão da rivalidade entre os Estados Unidos e a União Soviética, à qual África não ficaria imune, o Movimento dos Não-Alinhados permitiu aos Estados africanos posicionarem-se com uma orientação comum em diversas organizações internacionais, em particular por ocasião de cimeiras ou das reuniões gerais da Assembleia das Nações Unidas. Mas nesta frente como noutras preponderou a retórica, pois a análise das práticas individuais de cada Estado revela divergências.

Com o final da Guerra Fria houve uma marginalização e enfraquecimento de África em termos da sua influência na agenda da política internacional. Face a um menor empenho por parte das potências ocidentais em África, as lideranças políticas revitalizaram a visão pan-africanista com o fim de contribuir para o reposicionamento de África, não enquanto fonte de problemas mas como uma voz a ser tida em conta nas estruturas e na reforma dos mecanismos de governação global. A partir de meados da década de 1980 surgiu uma oportunidade de re-aproximação de Portugal em relação às antigas colónias. Para os PALOP, Lisboa tornou-se uma via útil e aliada nos seus propósitos em relação a Bruxelas. Acresce o facto de no período pós-Guerra Fria as relações entre as organizações internacionais da sociedade internacional africana e da sociedade internacional europeia se terem tornado essenciais para os atores africanos fazerem face aos múltiplos desafios transnacionais de segurança. Uma vez mais a retórica e a prática não tendem a convergir e a dependência financeira por parte da UA no que toca as intervenções nos conflitos em África em relação à UE, entre outros atores, acaba por militar contra a consolidação de uma relação de parceria entre iguais.

No entanto, no século XXI, os Estados com um passado colonial em África não mantiveram uma vantagem competitiva num contexto internacional em que vários atores internacionais (incluindo atores não estatais) tenderam a aumentar

o seu envolvimento com os Estados na África Subsariana, sendo de destacar a China. O surgimento de novos atores, a par com a emergência de uma narrativa e da representação da África como continente em ascensão (de efeitos tão perniciosos como a narrativa e representação de África enquanto o continente sem futuro que tinha preponderado nos anos imediatamente a seguir ao final da Guerra Fria), se por um lado ampliaram a agência das lideranças africanas, por outro lado também contribuíram para o ressurgimento de rivalidades entre potências externas no acesso aos recursos energéticos do continente. No final, esta rivalidade tornou-se essencial para os atores africanos, nomeadamente as lideranças políticas, repensarem as relações internacionais africanas com o exterior e apresentarem o exponencial crescimento demográfico como uma das vantagens comparativas de África face a outras regiões do sistema internacional. A incapacidade das lideranças africanas de posicionarem África de forma competitiva na sociedade internacional poderá contribuir para perpetuar a trajetória de África como palco de rivalidades geopolíticas entre potências do século XXI.

Em termos da análise da evolução e mobilização das visões pan-africanistas ao longo das diversas eras de relações internacionais africanas conclui-se que os interesses nacionais e os interesses comuns (mais do que os coletivos) acabam por prevalecer face ao solidarismo continental em termos de orientação de política externa dos Estados individualmente considerados. A solidariedade continental, bem como a visão do pan-africanismo são mobilizadas ao nível da retórica como escudo de Estados soberanos numa sociedade internacional global marcada pela desigual distribuição de poder e influência. A principal tensão manifestou-se no desejo de apoio externo, bem como na resistência e desconfiança face à excessiva influência nos assuntos africanos por parte de atores externos. Tal como este capítulo argumentou, esta tensão também permeou as relações de Portugal com os PALOP e revelou-se mais marcante nas relações entre Portugal e Angola. Não por acaso, Angola é um dos Estados mais importantes para a política chinesa para a África, do ponto de vista da segurança energética.

Consequentemente, no século XXI assistiu-se gradualmente a uma perda de vantagem competitiva por parte dos Estados com um passado colonial em África, num contexto internacional em que vários atores internacionais aumentaram o seu envolvimento com os países da África Subsariana. A forma como a sociedade internacional africana mobilizar os seus interesses colectivos e gerar consensos em torno dos mesmos será determinante para a evolução das suas relações com os atores extra-regionais. A inserção dos Estados africanos do espaço lusófono nesta SIA permanece determinante para entendermos as relações

entre estes Estados, os atores do Norte Global, incluindo Portugal, e as potências emergentes.

Referências bibliográficas

Adam, Y. (1996). *Trick or Treat: The Relationship between Destabilisation, Aid and Government Development Policies in Mozambique 1975-1990.* (PhD), Roskilde University.

Åkesson, L. (2016). Moving Beyond the Colonial? New Portuguese Migrants in Angola. *Cahiers d'Études Africaines, LVI (1-2)*(221-222), 267-285.

Åkesson, L. (2018). *Postcolonial Portuguese Migration to Angola: Migrants or Masters?* London: Palgrave Macmillan.

Alden, C. (2009). Africa Without Europeans. In C. Alden, Large, Daniel, and de Oliveira, Ricardo Soares (Ed.), *China Returns to Africa: A Rising Power and a Continent Embrace* (pp. 349-359). London: Hurst & Company.

Banégas, R., Marchal, R., & Meimon, J. (2007). La fin du pacte colonial? *Politique Africaine*, 105, 7-26.

Blaauw, L. (2016). African Agency in International Relations. challenging great power politics? In P.-H. Bischoff, A. Kwesi & A. Amitav (Eds.), *Africa in Global International Relations: Emerging Approaches to theory and Practice* (pp. 85-107). London & N.Y.: Routledge.

Brown, W., & Harman, S. (Ed.). (2013). *African Agency in International Politics*. London & N.Y.: Routledge.

Bunce, M., Franks, S., & Paterson, C. (2017). *Africa's Media Image in the 21st century: From the «Heart of Darkness» to «Africa Rising»*. London & N.Y.: Routledge.

Buzan, B. (2014). *An Introduction to the English School of International Relations: The Societal Approach*. Cambridge & Malden: Polity.

Carvalho, C. (2018). Africa and Portugal. In D. Nagar & C. Mutasa (Ed.), *Africa and the World: Bilateral and Multilateral International Diplomacy* (pp. 143-165). Cape Town: Palgrave Macmillan & Centre for Conflict Resolution.

Clapham, C. (1996). *Africa and the International System: The Politics of State Survival*. Cambridge: Cambridge University Press.

Clapham, C. (1998). Degrees of statehood. *Review of International Studies, 24*(2), 143-157.

Clapham, C. (2009). Fitting China In. In C. Alden, D. Large, & R. S. de Oliveira (Eds.), *China Returns to Africa: A Rising Power and a Continent Embrace* (pp. 361-369). London: Hurst & Company.

Cravo, T. (2012). Consolidating Partnerships: History and Geopolitics in Portugal's Twenty-first Century Foreign Policy. In S. Royo (Ed.), *Portugal in the 21st Century: Politics, Society and Economics* (pp. 215-244). Lanham, MD: Lexington Books.

de Barros, L. (2009). Brief notes on the diplomatic relationship between Ethiopia and Portugal, 1959-2009. In I. Boavida, & M. J. Ramos (Eds.), *Ras Tafari in Lusoland: On the 50th anniversary of Haile Selassie's I state visit to Portugal (1959-2009) Exhibition Catalogue* (pp. 46-47). Lisbon: Centro de Estudos Africanos.

de Sá, T. M. (2011). Os Estados Unidos e a Descolonização de Angola. Lisboa: D. Quixote.

de Waal, A. (2015). Genealogies of transnational activism. In A. de Waal (Ed.), *Advocacy in*

Conflict: Critical Perspectives on Transnational Activism (pp. 18-44). London: Zed Books.

Dunne, T., & Reus-Smit, C. (Ed.). (2017). *The Globalization of International Society*. Oxford: Oxford University Press.

Fernando, E. (2012). *A Estratégia de Cavaco Silva para África – O virar da Página de Portugal nas Relações Políticas com Angola.* (Msc) ISCTE-IUL, Lisboa.

Fobanjonj, J. (2006). Articulating Cabral's Regionalist and Pan-africanist visions. *African Identities, 4*(1), 113-125.

Gegout, C. (2017). *Why Europe Intervenes in Africa: Security, Prestige and the Legacy of Colonialism*. London: Hurst.

Guimarães, F. A. (2001). *The Origins of the Angolan Civil War: Foreign Intervention and Domestic Political Conflict*. London: Mac Millan Press.

Jones, B. G. (2011). Anti-Racism and emancipation in the thought of Cabral, Neto, Mondlane and Machel. In R. Shilliam (Ed.), *International Relations and Non-Western Thought: imperialism, colonialism and investigations of global modernity* (pp. 47-63). London & N.Y.: Routledge.

Malaquias, A. (1999). Angola: the Foreign Policy of a Decaying State. In S. Wright (Ed.), *African Foreign Policies* (pp. 23-42). Oxford: Westview Press.

Mayall, J. (2000). *World Politics: Progress and its limits*. Cambridge: Polity Press.

Mendes C. A. (2018). Asia in Lusophone Africa. In P. A. Raposo, D. Arase, & S. Cornelissen (eds), Routledge Handbook of Africa-Asia Relations (pp. 320-33). Abingdon: Routledge.

Monteiro, O. (2012). *De Todos se Faz um País*. Maputo: Associação dos Escritores Moçambicanos.

Ndoluvu-Gatshemi, S. J. (2014). Pan-Africanism and the international system. In T. Murithi (Ed.), *Handbook of Africa's International Relations* (pp. 21-29). London Routledge.

Nzomo, M. (1999). The Foreign Policy of Tanzania: From Cold War to Post-Cold War. In S. Wright (Ed.), *African Foreign Policies* (pp. 182-198). Oxford: Westview Press.

Pedro, L. T. (2019). Angola no Contexto da SADC - Cooperação no Quadro de Defesa Angola/Namíbia (1990-2015). (PhD), Lisboa: ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.

Raimundo, A. J. (2012). *The Europeanisation of national foreign policy: Portuguese foreign policy towards Angola and Mozambique, 1978-2010.* (PhD) The London School of Economics and Political Science (LSE), London.

Raimundo A. (2013). Between Europeanization and domestic influences: Portugal's post-colonial relations with Angola. *Journal of Contemporary European Research,* 9(2):242-60.

Shilliam, R. (2011). *International Relations and Non-Western Thought: imperialism, colonialism and investigations of global modernity*. London & N.Y.: Routledge.

Styan, D. (2017). Europe's multiple security strategies towards Africa. In S. Economides & J. Sperling (Eds.), *EU Security Strategies: Extending the EU System of Security Governance*. Abingdon: Routledge.

Taylor I. (2010). The International Relations of Sub-Saharan Africa. N.Y. & London: Continuum.

Teixeira, N. S. (2004). Entre a África e a Europa: A Política Externa Portuguesa, 1890-2000. In A. C. Pinto (Ed.), *Portugal Contemporâneo* (pp. 87-116). Lisboa: Dom Quixote.

Teixeira, N. S., Domingues, F. C., & Monteiro, J, G, (Ed.). (2017). *História militar de Portugal*. Lisboa: Esfera dos Livros.

Tornimbeni C. (2018). Nationalism and Internationalism in the liberation struggle in Mozambique: the role of FRELIMO's solidarity network in Italy. *South African International Journal*, 1-21.

Vines, A. (2012). Portugal, the EU, and Africa. In A. Adebajo & K. Whiteman (Ed.), *The EU and Africa: From Eurafrique to Afro-Europa* (pp. 365-384). London: Hurst & Company.

Wright, S. (Ed.). (1999). *African Foreign Policies*. Oxford: Westview Press.

Yan, E. S. T. (2013). *Understanding African International Society: An English School Approach.* (PhD), Aberystwyth University, Aberystwyth.

Yan, E. T. S. (2015). Interactions between African and Global International Societies: the African Peer Review Mechanism (APRM). *Global Discourse, 5*(3), 398-411.

Política Externa Portuguesa e África: Tendências e Temas Contemporâneos
© 2019 Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)

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 duma 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 comummente 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.[1]

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.[2] Em ambos os casos, o

[1] 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).

[2] 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.[3] 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).[4] 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.[5]

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.[6] A evolução dessa rede, em termos de aberturas, encerramentos e reaberturas, é visível nas Figuras 1 e 2.

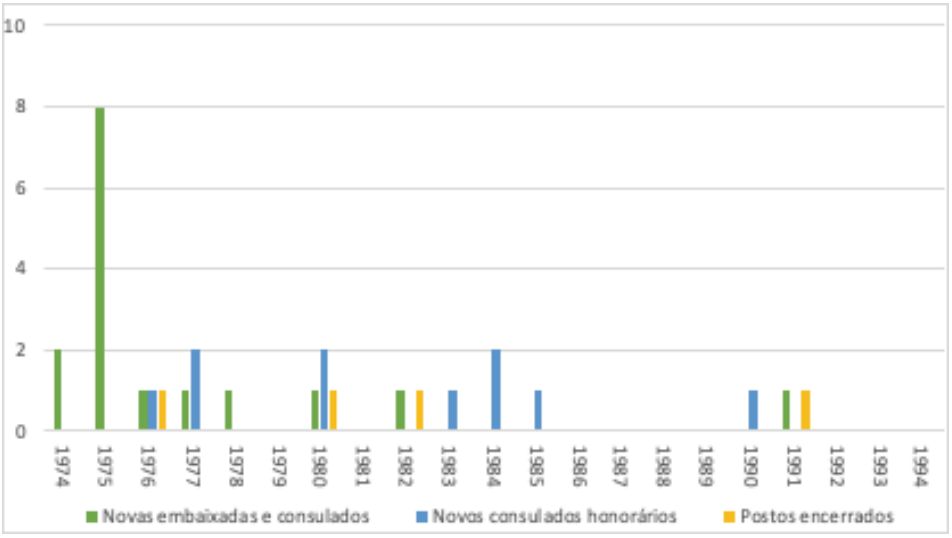
[3] O caso da AICEP é paradigmático q.b.: apesar da tutela oficialmente partilhada ao longo do tempo, foi na verdade colocada em 2007 sob a alçada do Ministério da Economia, passando depois em 2011 para a competência do MNE, voltado de novo para o Ministério da Economia em 2013, e novamente para o MNE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

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

[5] 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.

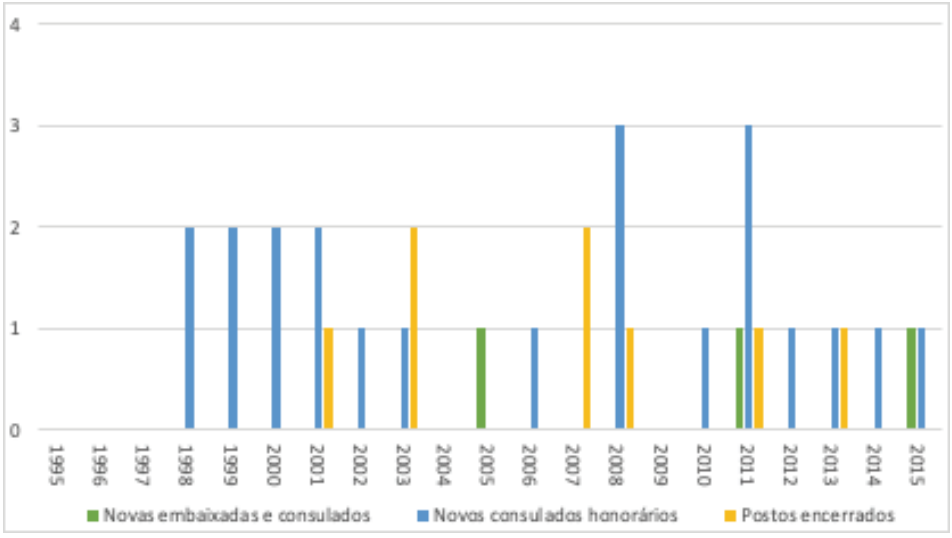
[6] Incluindo embaixadas na África do Sul, Angola, Cabo Verde, Etiópia, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Namíbia, Nigéria, RDC, São Tomé e Príncipe, Senegal e Zimbabwe. A rede de AICEP, por sua vez, segue a rede diplomática na sua totalidade, enquanto que no caso do Camões, é de se acrescentar 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 portugueses 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.[7]

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

[7] 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.[8] 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.[9] 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-

[8] 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).

[9] 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 Egídio. 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).[10] 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

[10] 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.[11]

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.[12] 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).[13] 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,

[11] 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.

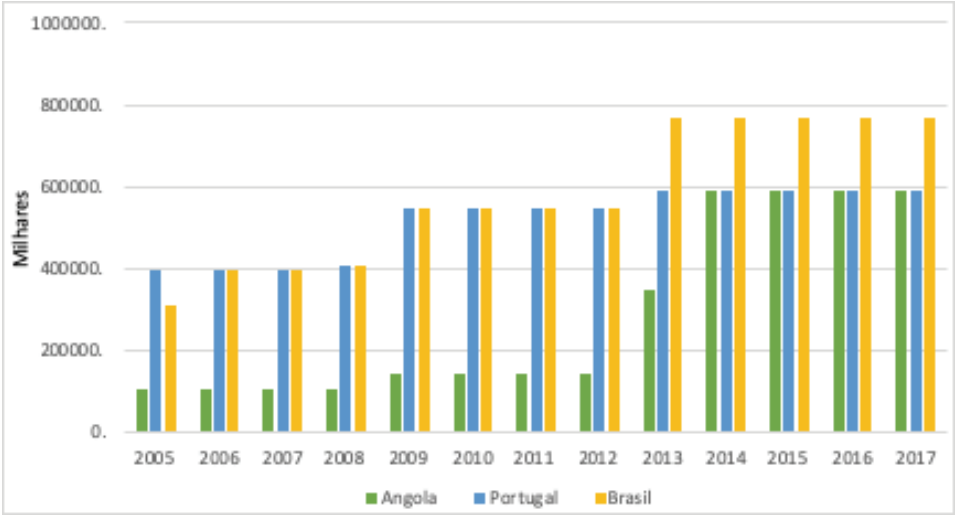
[12] Uma dimensão associada a esta melhoria das relações formais, embora padecendo de difícil contabilização, reside no crescimento igualmente acentuado de comissões mistas/bilaterais entre os vários níveis ministeriais dos governos portugueses e os seus respetivos congéneres nos PALOP.

[13] 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 comparticipações 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 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.[14] 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-

[14] 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.[15]

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).[16] 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-

[15] 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.

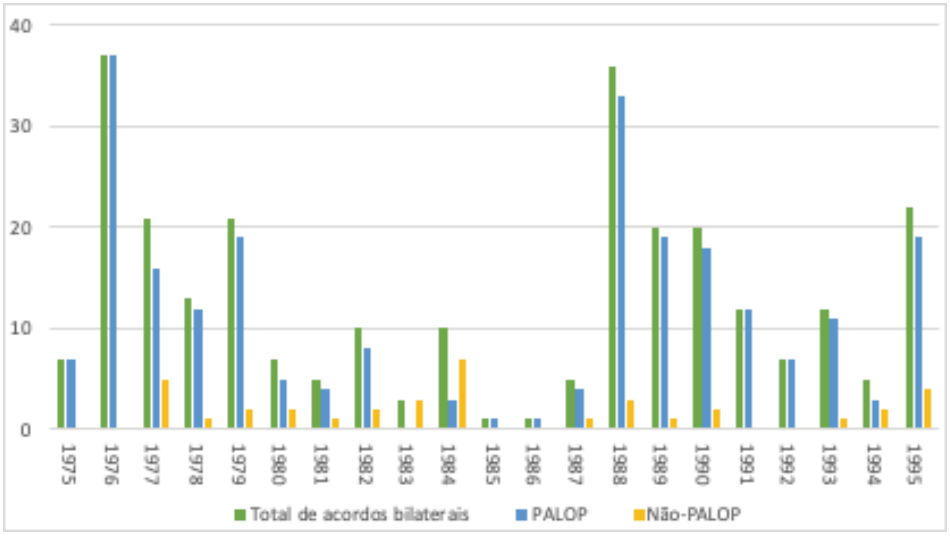
[16] Embora sem uma contabilização concreta, estima-se que o bloco africano tenha também votado predominantemente a favor da candidatura portuguesa para o biénio 1997-1998 (Paixão, 1997, p. 83).

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 Quénia 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.

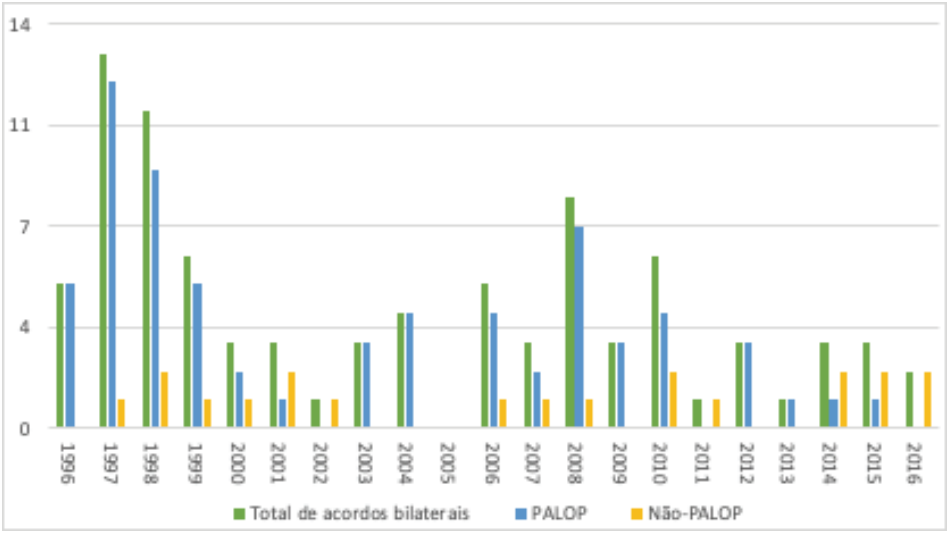
Contudo, qualquer avaliação destas dinâmicas é também indissociável de uma série de fragilidades inerentes. Uma delas deriva da sobre-valorização das expectativas quanto ao apoio africano no plano internacional. Com efeito, uma visão relativamente positiva por parte das lideranças africanas face às várias 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 Quénia, 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

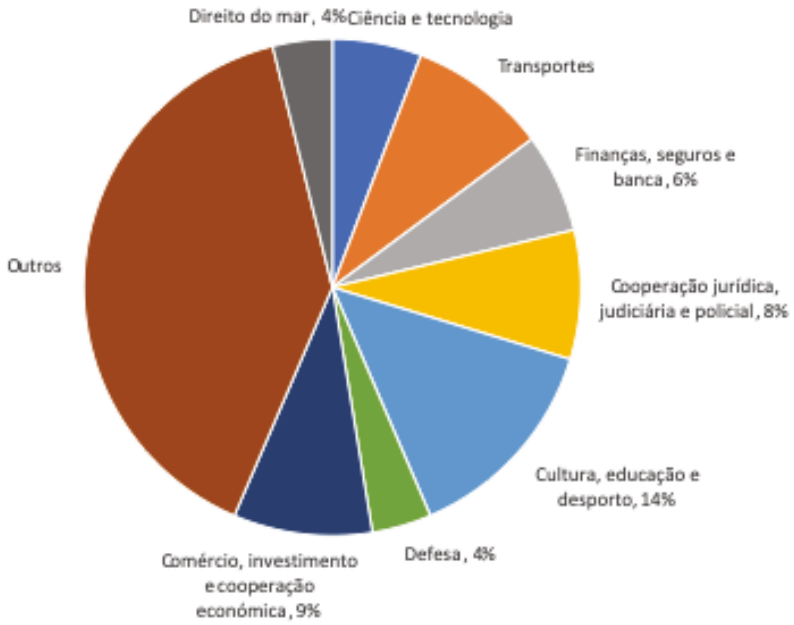


Fonte: Diário da República / sistematizado pelo autor

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.[17] Analisando temporalmente, é ainda possível identificar três picos em 1976, 1988 e 1997, todos liderados pelos PALOP.[18] 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



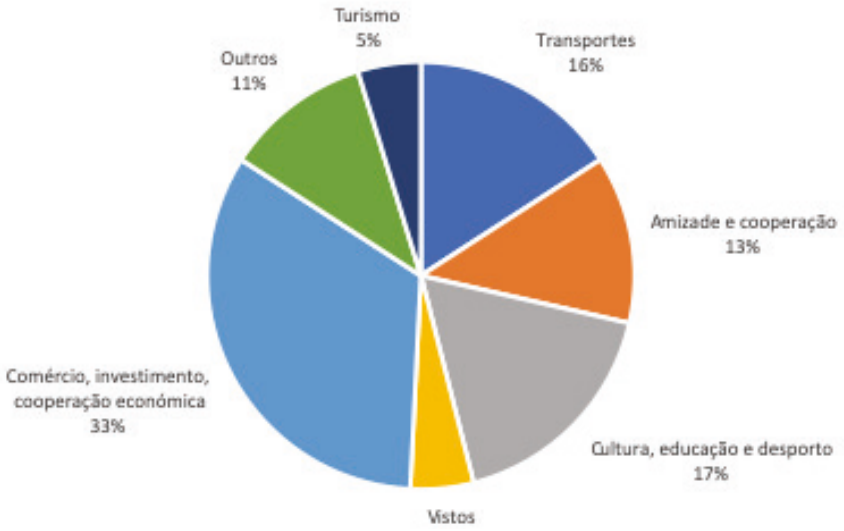
Fonte: Diário da República / sistematizado pelo autor*

* 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.

[17] 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.

[18] 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 nenhumas, mudanças ao longo dos anos, sobretudo quando entendida numa lógica em que se tornava necessário quer rentabilizar os parcos 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).[19] 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.[20] 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

[19] 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).

[20] 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.[21] 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 quão 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

[21] 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 indescortináveis 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 intricada. 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 profícuas 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), "Balanço 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-esteve-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 disillusions. 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.

Política Externa Portuguesa e África: Tendências e Temas Contemporâneos
© 2019 Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)

Capítulo 4

As forças armadas como instrumento de política externa: contributos para a cooperação militar portuguesa em África

Luís Bernardino

Nas sociedades contemporâneas a política externa dos Estados encontra-se parcialmente assente no emprego do instrumento militar. Na relação entre Portugal e a África Subsariana este instrumento é preponderante e está omnipresente desde os processos de independência, conferindo-lhe maior prevalência na ação, bem como uma dinâmica, relevância e resiliência crescente, nomeadamente no plano bilateral com os PALOP e no quadro multilateral da CPLP. Num contexto em que se pretende definir novos alinhamentos político-estratégicos para as questões da defesa, em que o Estado português procura otimizar e racionalizar o uso do seu instrumento militar, assumindo uma postura mais abrangente, pró-activa e proficiente, faz sentido refletir sobre a necessidade de adotar uma política externa de defesa em Portugal e um modelo bi-multilateral, empregando o vetor militar como produtor estratégico de segurança e de desenvolvimento sustentado em África.

palavras chave: segurança, defesa, política externa, cooperação militar, Portugal, África Subsariana

Nas sociedades contemporâneas o vetor da política externa dos Estados encontra-se parcialmente assente no emprego do seu instrumento militar, mais concretamente na ação político-estratégico-operacional das suas forças armadas. Estas representam assim um mecanismo estratégico e pró-activo de uma política externa de defesa ao serviço dos Estados, tendo passado a ser e a estar dimensionadas para servir de instrumento privilegiado da ação político-diplomática e elemento de projeção da influência, do poder e dos interesses dos Estados, onde quer que estes conjunturalmente se manifestem.

Por outro lado, para melhor compreendermos os atuais fenómenos sócio-políticos necessitamos de desenvolver uma análise geo-estratégia e geopolítica mais abrangente e interdependente. Tais fenómenos devem ser encarados segundo uma dimensão nacional, regional e mundial, visto que passaram a estar 'globalizados', ou seja, passaram a ser entendidos de uma forma mais pragmática enquanto fenómenos de 'ingerência global', quase sempre ao serviço de interesses supranacionais de Estados e organizações, onde o emprego do instrumento militar é constantemente analisado e discutido por políticos, economistas, diplomatas e necessariamente militares. Segundo este paradigma inovador, temos assistido à globalização da política, da economia, das finanças, da diplomacia e, especialmente, dos aspetos relacionados com a segurança e defesa, pois sem segurança global não existe desenvolvimento mundial e sem desenvolvimento sustentado à escala universal não teremos segurança no mundo.

Ainda de acordo com este novo paradigma de modernidade, as dinâmicas da segurança e da defesa passaram a assumir outro protagonismo no sistema atual das relações internacionais, passando a estar contextualizadas no âmbito das políticas de segurança/defesa nacionais e dos conceitos estratégicos, com especial incidência na participação em alianças militares e assistência/assessoria militar e na cooperação técnico-militar. Isto não por via de uma maior capacidade dos meios letais e das inovadoras e cada vez mais mortíferas tecnologias disponíveis no instrumento militar, mas porque a segurança e a defesa passaram a ser vistas como elementos estratégicos da política externa dos Estados, nomeadamente nas ações relacionadas com a cooperação militar e no apoio à reforma do sector da segurança ou da defesa. Este 'instrumento', a par da diplomacia (na suas múltiplas vertentes), passou a ser o principal baluarte da cooperação de defesa de Portugal com África, conferindo-lhe uma maior prevalência na ação, bem como uma dinâmica e grau de relevância cada vez maior, nomeadamente no quadro da política externa portuguesa para a África Subsariana.

A segurança e a defesa passaram assim a ser faces da mesma moeda, a pertencerem ao mesmo sistema e a 'jogar' no mesmo cenário geo-estratégico, pois

as dinâmicas das relações internacionais transportaram estas temáticas para as agendas contemporâneas regionais e globais, onde a ação das forças armadas se tem tornado relevante e estratégica para os Estados. Neste inovador quadro geo-estratégico, ao serviço da segurança e da defesa de Estados e organizações, as forças armadas tendem a ser empregues como instrumento produtor de segurança e de desenvolvimento sustentado à escala nacional e regional, passando a ser multi-dimensionais na forma de fazer a paz, e multi-disciplinares na forma de ajudar a construir o desenvolvimento, na medida em que a segurança e desenvolvimento passaram a ser vetores estrategicamente convergentes da política externa dos Estados (Nye, 2002, pp.280-282).

Segundo este prisma e num contexto em que se pretende definir novos alinhamentos estratégicos para as questões da segurança e da defesa, em que o Estado português procura otimizar e racionalizar o uso do seu instrumento militar, adotando uma postura que se pretende mais abrangente, pró-activa e proficiente, fará porventura sentido refletir sobre o uso do vetor militar como produtor estratégico de segurança e de desenvolvimento sustentado. Para tal, torna-se fundamental saber distinguir a evolução dos conceitos e aprofundar as interdependências entre a segurança, defesa e desenvolvimento, e analisar a interdependência com a política externa dos Estados pois "entre as grandes transformações ocorridas no campo das relações internacionais figuram as que se relacionam com a segurança [e defesa]" (David, 2001, p. 17).

Neste contexto, a temática da segurança em ligação ao desenvolvimento passou a dominar as agendas globais e a comprometer os Estados e as suas forças armadas, pois estas são um dos seus principais instrumentos de ação externa, nomeadamente através da cooperação militar, o que se aplica especialmente ao caso da presença portuguesa no continente africano.

A cooperação de defesa como 'novo' paradigma da política externa do Estado

O mundo vive atualmente um período de grande complexidade, caracterizado por profundas transformações geo-políticas e geo-estratégicas, mantendo grande enfoque nas dinâmicas da segurança, e conferindo maior visibilidade e responsabilidade às políticas externas desenvolvidas pelos Estados. Neste quadro, para algumas entidades dos Estados, a opção pelo sistema democrático e a conquista de liberdades fundamentais têm originado recentemente períodos de grande perturbação (vide os movimentos sociopolíticos e ideológico-religiosos no continente africano, entre os quais a designada Primavera Árabe) e contri-

buíram para a existência de graves riscos de instabilidade regional, pois a segurança passou a constituir-se como fator estratégico da construção e sustentação do ideal da boa governabilidade, nomeadamente em África. A relação segurança versus desenvolvimento em prol de uma governabilidade sustentada deve constituir o centro de gravidade de qualquer política externa para África, pois o paradigma da governação nesses contextos é diferente do paradigma das sociedades ditas 'ocidentais'.

Perante as mudanças sociais e políticas associadas ao terrorismo, incremento da violência e do tráfico de armas, drogas e pessoas, os Estados africanos enfrentam atualmente situações inéditas e mais complexas, fazendo face a novas formas de ameaças e enfrentando múltiplos riscos para a sua segurança e soberania, com implicações diretas para a Europa e para o mundo. Neste contexto, questiona-se frequentemente se os Estados africanos, só por si, serão as entidades mais adequadas e capazes para resolver estes problemas securitários emergentes ou se será oportuno potenciar e fortalecer alianças militares regionais e globais, alargando-lhes o âmbito de ação e de resposta. Tal poderia potenciar os seus vetores de coação e assim aumentar as capacidades e responsabilidades inerentes à sua missão. Simultaneamente, tais alianças poderiam garantir uma melhor segurança e desenvolvimento, contribuindo para a preservação da soberania do Estado enquanto fator de estabilidade, boa governação, desenvolvimento e segurança regional.

Na procura de novas orientações político-estratégicas para os Estados fala-se por vezes de segurança e defesa como se de sinónimos se tratasse. Além disso, admite-se como normal a utilização de ambos os aspectos na procura de soluções para a paz, sem alinhar outras preocupações e interesses que podem ser potencialmente convergentes para o desenvolvimento das sociedades. Esta aparente confusão limita, em nossa opinião, a compreensão sobre as contingências que surgem na análise da política externa e das áreas associadas, nomeadamente a prevalência do vetor militar como um dos instrumentos. Assim, podemos (e devemos) entender a segurança num sentido mais lato como um ambiente de tranquilidade (estabilidade) que se pretende alcançar ou manter, propício ao normal funcionamento das instituições e do Estado, em que este pode dedicar-se, de forma mais empenhada e contínua, ao desenvolvimento económico-social, ao bem-estar da sua população e ao aperfeiçoamento da boa governação (David, 2001, pp. 19-22).

Como missão base, as forças armadas e as forças e serviços de segurança são as principais instituições nacionais que zelam pela segurança e defesa do Estado, procurando privilegiar a paz pelo diálogo político e pela ação externa da sua di-

plomacia (nas suas múltiplas vertentes). Para isso, devemos admitir que todas as partes devem estar interessadas em estabelecer o maior consenso político como forma necessária para alcançar segurança, pois o Estado tem por responsabilidade primária garantir a defesa dos seus cidadãos, e não deve admitir no seu seio incoerências políticas, devendo preparar as forças (potencialmente) necessárias para serem usadas no caso do diálogo político-diplomático falhar e a segurança do Estado perigar. Tais facetas têm por vezes sido esquecidas, ou ignoradas, na dimensão da política de defesa portuguesa. Além disso, esta deve ser independente da ideologia partidária, algo que nem sempre se tem verificado.

Não obstante, e porque o Estado não tem plena capacidade de resolver de per si os seus dilemas de segurança, assiste-se à associação crescente dos Estados em organizações supranacionais, numa dicotomia partilhada entre segurança coletiva e defesa cooperativa. Assim, os Estados associam-se em organizações de defesa, onde a neutralidade ou indefinição político-estratégicas não são admissíveis (entendíveis). Devido à transferência de algumas das principais atribuições estaduais para tais entidades, alguns especialistas falam mesmo de cedências de soberania por parte dos Estados neste contexto. De acordo com este paradigma inovador, são diferentes e específicos as instituições, as atitudes e os atores quando abordamos os problemas da segurança e de defesa no quadro da política externa do Estado. Contudo, o objetivo principal permanece irredutível, isto é, assegurar o bem-estar social e as atribuições basilares do Estado de Direito, nomeadamente a segurança e o desenvolvimento.

Por outro lado, a noção de defesa surge intimamente ligada à de segurança e sobrevivência da individualidade, seja ela biológica ou institucional, coletiva ou individual. Por defesa podemos assim entender geralmente a ação ou conjunto de ações praticadas pelo indivíduo ou sociedade politicamente organizada (Estado), com vista a neutralizar, limitar ou evitar a agressão física ou moral, num sentido mais preventivo e como *ultima ratio* do emprego de todas as vertentes do Estado na sua própria sobrevivência como entidade de todos e para todos (Couto, 1988/1989, pp. 23-26).

Neste sentido, em nossa opinião, deve existir obrigatoriamente um consenso político base para a política de defesa nacional e nomeadamente sobre as prioridades para a defesa no âmbito da política externa, pois que a defesa do Estado passou a ser uma constante no comportamento organizacional das sociedades, e cada vez com maior prevalência e importância na ação atual, nomeadamente em face da tipologia e do grau de ameaças com que os atores da cena internacional se debatem na contemporaneidade. No entanto, devido à sistematização (criação de normativos jurídicos) do relacionamento entre grupos ou aglomerados sociais, a

defesa sofisticou-se, profissionalizou-se e ganhou maior pertinência e relevância na ação do Estado, muito em função das características militares e económico-sociais das sociedades contemporâneas. Nestas o instrumento militar passou a ter um carácter multi-dimensional com vista a apoiar o Estado, bem como a prestar assistência a outros Estados, nomeadamente através da assessoria e cooperação militar. Tal cooperação externa deve desejavelmente ser integrada no quadro mais amplo da política externa do Estado respectivo.

Um Estado sistematiza normalmente o seu sistema de defesa e segurança em torno de um conceito estratégico de segurança/defesa nacional. Tal conceito define uma missão, um dispositivo e um sistema de forças, desenvolvendo organismos apropriados à finalidade, modalidades de ação. Além disso, identifica potenciais ameaças e cenários de emprego, tendo em conta a salvaguarda dos seus objetivos vitais, num determinado período temporal e numa determinada conjuntura político-estratégica, interna e externa. Neste quadro, as forças armadas aglutinaram importantes missões estratégicas na sua ação de apoio à política de defesa, o que constitui, como vimos, um vetor privilegiado da ação externa de defesa de Portugal.

A defesa nacional passou assim ser entendida como a atividade desenvolvida pelos Estados e pelos seus cidadãos no sentido de garantir o respeito pelas instituições, a independência nacional, a integridade do território, a liberdade e a segurança das suas populações contra qualquer agressão externa, mesmo que essa intervenção ocorra fora das suas fronteiras.[1] Acontece que tal situação é cada vez mais uma realidade. Esta ideia vem salientar o facto de que cabe a todos, principalmente aos líderes políticos, colocar numa primeira linha de prioridades a adoção e a implementação das políticas e estratégias relativas à articulação das políticas de segurança nacional e da defesa nacional, desejavelmente integradas na política externa do Estado.

Como vimos, o conceito de defesa pressupõe intrinsecamente um princípio de aceitação e de legitimidade, nomeadamente do ponto de vista jurídico-legal, estipulando que o *modus operandi* deve em regra seguir soluções políticas ou de arbitragem, por intermédio da política externa e da diplomacia. Para tal deve recorrer-se aos meios legítimos adequados ao interesse nacional, podendo esta defesa ser exercida também fora do território afetado, nomeadamente nos fóruns regionais e internacionais, onde a segurança coletiva passou a constituir também um importante elemento de afirmação da política de segurança e de defesa. Neste sentido, Portugal tem tido um papel relevante no continente africa-

[1] Diário da República Portuguesa Nº 285/82, Iª Série, 11 de dezembro de 1982, Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (Lei 29/82), revogado pela Lei nº 31-A/2009 de 7 de julho de 2009.

no, nomeadamente no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), da União Europeia (UE), nas missões das Nações Unidas (ONU), e no quadro da NATO.

Ainda assim, e como a defesa nacional é uma atividade da soberania do Estado e pressupõe envolvimento de todos os mecanismos e agentes do próprio Estado, os vetores da soberania devem convergir para um conceito nacional que possa construir e integrar todos os instrumentos do Estado, nomeadamente a sua política externa. Importa assim concentrarmo-nos no caso do Estado, começando por refletir sobre os principais parâmetros que devem ser definidos num conceito estratégico de defesa nacional alargado e aferir quais as suas repercussões no quadro de atuação das forças armadas no âmbito do apoio à política externa.

Como enquadramento, a adoção de um conceito estratégico mais alargado tem implicações significativas, quer ao nível conceptual da doutrina estratégica e política, quer ao nível estrutural. Isto é assim pois o empenhamento dos vetores primordiais e meios do Estado passaram a estar ao seu serviço. Quando este princípio é posto em causa a entidade Estado passa a estar restringida nos seus poderes estruturantes e fundamentais (legislativo, executivo e judicial). Muito embora a política externa de defesa deva estar sempre em perfeita sintonia com os interesses do Estado, tal não sempre se tem verificado no caso de Portugal. A alternância partidária e a inflexão nas políticas de defesa, nomeadamente na vertente externa, não têm sido benéficas para o país. Ainda assim, a relação com os PALOP e o envolvimento na África Subsariana (mau grado algumas alternâncias pontuais) têm sido mantidos nas suas linhas gerais como um objetivo perene de Portugal.[2]

Atualmente, ainda no âmbito da doutrina política, o quadro político-estratégico ideológico vigente na formulação do conceito estratégico de defesa nacional (e a inexistência de um claro conceito estratégico nacional), nomeadamente no que diz respeito à definição de políticas de defesa nacional, não tem contribuído para a obtenção de uma visão integradora, consolidada e convergente das estruturas de segurança e defesa do Estado português. Pensamos que tal tem mesmo constituído um dos principais factores responsáveis pela não otimização dos recursos despendidos por Portugal no âmbito da sua política externa em África. Por outras palavras, a falta de um conceito estratégico nacional integrador é em nossa opinião um dos motivos que tem impedido maior sinergias na nossa política externa, quer quanto a aspetos de defesa quer quanto a outras áreas da

[2] Tal pode ser constatado na recente Diretiva Ministerial de Defesa no quadro do planeamento de Defesa e na revisão do quadro legal de investimentos de Defesa. Despacho MDN Nº 4101/2018 de 12 de abril de 2018, publicado no Diário da Republica- 2ª serie – nº 79 de 23 de abril de 2018.

governabilidade. Por outro lado, a delimitação das fronteiras entre aquilo que é entendido como segurança e defesa não permite que em muitos casos sejam adoptadas estratégias convergentes, nomeadamente na relação de Portugal com os PALOP e nas dimensões regionais da sua inserção conjuntural.

Outro fator que complica e não permite uma perfeita sinergia na política externa é o facto da Constituição portuguesa não acolher o conceito de 'segurança nacional'.[3] Tal deve-se ao facto de, em nossa opinião, o legislador ter pretendido demarcar claramente as áreas de intervenção das forças armadas e das forças de segurança. Para tal manteve separados o âmbito da segurança e da defesa na partilha de responsabilidades, nas missões e nos poderes político-judiciais que lhe estão afetos, nomeadamente na dimensão da política externa. Neste contexto, a fim de melhorar tal relação surgiu internacionalmente uma tendência de integração das missões ordinárias das forças armadas na segurança nacional, produzindo uma maior conjugação de todos os vetores de Estado.

No quadro deste novo conceito, o Estado passou a ter a capacidade de implementar medidas e estratégias com vista a propiciar a sua segurança num sentido o mais abrangente (e pró-ativo) possível, melhorando a dimensão da política externa de defesa. Tal é um aspeto que no atual panorama político nacional importa compreender e acompanhar já que 'condiciona' em muito a otimização de políticas externas com reflexo nas atividades e estratégias das forças armadas. Isto é assim sobretudo quanto às atividades externas, nomeadamente de cooperação técnico-militar e de assessoria militar aos PALOP.

Na prática corrente portuguesa, ao invés do que sucede com o termo segurança (que traduz simultaneamente um objetivo a atingir e as medidas políticas para o alcançar), o termo defesa reporta-se, de forma que julgamos errada, quase exclusivamente à componente militar. Tal tem impedido uma ação convergente dos diversos vetores no quadro da política externa portuguesa. Assim, o conceito de defesa militar, compreendendo o conjunto de atividades sectoriais desenvolvidas pelas forças armadas que começam, desde logo, pela salvaguarda da soberania e das condições sociopolíticas da governação do Estado de Direito e das instituições democráticas, são combinadas e articuladas com actividades em que estas actuam cumulativamente como garante da segurança nacional e instrumento da política externa do Estado. Tal é um aspeto que importa refletir e trazer para a discussão política, nomeadamente nas ações de reflexão em torno da elaboração

[3] A Constituição da República Portuguesa apenas define e elabora o conceito de 'defesa nacional' (sendo tal conceito aprofundado no atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional, de 2013), não existindo até ao momento qualquer referência a um conceito de 'segurança nacional'. Tal aspeto deve merecer especial atenção sob pena de termos um conceito estratégico que não servirá os modernos interesses do Estado português e das nossas forças armadas e forças de segurança, afastando-se das tendências contemporâneas das relações internacionais.

de uma nova forma de ver a cooperação de defesa e de Portugal contribuir mais e melhor para o desenvolvimento das forças armadas dos PALOP. Esta questão leva-nos a introduzir de seguida o tema da cooperação bi-multilateral.

Uma cooperação bi-multilateral de defesa para a política externa portuguesa em África

Na conjuntura político-estratégica atual, surge ainda com um caráter diferenciado, e crescentemente valorizado, um quadro complexo das relações internacionais que se caracteriza genericamente por uma participação em alianças militares regionais ou globais, onde a constante necessidade de se desenvolver um sistema de planeamento (e alerta) envolvendo a coordenação e emprego de meios supranacionais, não deverá ser motivo para alienar capacidades que devem existir em permanência nas forças armadas e que deverão ser potenciadas num quadro de cooperação civil-militar, orientadas para a defesa civil e para a segurança humana ou, cada vez mais, em apoio da política externa dos Estados.

O paradigma assenta, segundo o que temos vindo a assistir, num crescendo de importância e envolvimento das forças armadas na política externa dos Estados e de lhes conferir, para o cumprimento dessas 'novas' missões de política externa de defesa, mais e melhores meios (navais, aéreos e terrestres) para que possam desenvolver com elevado nível de proficiência e operacionalidade as suas missões típicas e outras que venham a ser definidas no âmbito regional e de política externa mais alargada. Tais aspetos potenciam a importância de uma cooperação/assessoria militar estratégica vista de uma forma conjunta, mais pró-activa e necessariamente integrada noutros elementos da política externa, pois só uma cooperação militar estratégica pode beneficiar Portugal e as suas forças armadas.

Este aspeto que se desenvolve através da partilha de interesses e objetivos entre o que é classicamente entendido como cooperação bilateral e cooperação multilateral para o desenvolvimento e para a segurança, deve agora ser visto, em nossa opinião, num conceito mais lato, integrado e estratégico, que apelidamos de cooperação 'bi-multilateral', representando um paradigma de mudança para a cooperação militar em África, que Portugal deve saber capitalizar no quadro da sua política externa.[4]

[4] Importa salientar que em 2005 o documento "Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa", elaborado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal e aprovado na Resolução da Presidência de Conselho de Ministros n.º 196/2005 de 24 de novembro advogava, entre outras formas de cooperação, uma cooperação bi-multilateral, apresentada sumariamente como uma visão articulada entre a cooperação bilateral e multilateral, em que os múltiplos instrumentos do Estado se dispunham a articular estratégias, meios e recursos, sem contudo ter sido apresentado o 'como', 'onde', 'quando', em que áreas da cooperação e, especialmente, o 'para quê?'

A complementaridade e partilha de responsabilidades entre os Estados e as organizações regionais constitui, na vertente da segurança e da defesa, elemento relevante, atual e dinâmico, e conduz à implementação inteligente e pró-ativa dos meios e das estruturas que, complementando fragilidades, potenciam uma política externa de defesa. Neste contexto, mais importante do que a definição dos conceitos é a identificação das responsabilidades e do quadro da ação político-estratégica do Estado no âmbito do seu conceito estratégico nacional, desejavelmente alinhado com programas políticos que, independentemente da cor ou do sentido político, se mantêm imutáveis. Os próprios conceitos e elementos de ação da segurança e da defesa evoluíram dos Estados para as organizações, muito pela obrigação moral incutida pelas novas correntes do Direito Internacional, que se viram 'impelidas' a migrar as teorias sociais contemporâneas para as realidades políticas (e estratégias) dos Estados e das organizações, passando o enfoque a centrar-se na liberdade e na salvaguarda dos interesses individuais e na segurança da vida humana, em detrimento da missão e dos princípios da organização como entidade política.

Esta temática, tão interessante como controversa, assume especial realce na relação com os países africanos. Com efeito, a conflitualidade interna e a salvaguarda da vida humana não consistia, até há bem pouco tempo, a preocupação maior desses Estados, mais preocupados com a sua sobrevivência e a afirmação, a todo o custo, de ideais políticos, bem como de lutas setoriais e partidárias pelo poder. No entanto, o surgimento do conceito de 'segurança humana' e o relacionamento com novas formas de segurança, bem como o papel desta na política externa dos Estados, são ainda processos inovadores e pouco conhecidos. Se nestes países não existe, para já, legislação que defina claramente este propósito, em Portugal, por exemplo, começou-se recentemente a dar os primeiros passos com a publicação da "Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento"[5], que abriu uma nova dimensão para a política externa portuguesa e, sobretudo, para a cooperação de defesa de Portugal na África Subsariana.

Associado ao conceito de segurança humana surgiu o conceito de segurança alimentar que tem motivado o aparecimento de políticas específicas e inovadoras para África. Neste âmbito, temos vindo a constatar que o desenvolvimento sustentado associa elementos de segurança humana, segurança alimentar e de segurança clássica institucional, integrados com práticas de *good governance* e de direitos humanos, com reflexos diretos na sociedade. A segurança alimentar tor-

[5] A "Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento" foi publicada no Diário da República Portuguesa – I Série nº 165/2009 em 26 de agosto de 2009 - Resolução do Conselho de Ministros Nº73/2009 de 16 de julho de 2009 e passou a articular ao nível político-estratégico os mecanismos de cooperação internacional, no quadro da política externa portuguesa.

nou-se assim numa estratégia primordial no combate à fome e ao subdesenvolvimento, elementos que se influenciam de forma recíproca. Tal é um aspeto que a nossa cooperação militar deve passar a incorporar e de onde deriva uma maior integração entre segurança e apoio ao desenvolvimento, pois, como vimos, sem segurança não existe desenvolvimento sustentado e sem desenvolvimento não existe condições de segurança, devendo uma política externa de defesa articular estas duas dimensões.

Sabemos que a interdependência estratégica entre segurança e defesa é crescentemente necessária em cenários onde as populações estão sujeitas à severidade dos conflitos regionais, onde a sociedade internacional, através de programas de ajuda pública ao desenvolvimento, estabelece estratégias de intervenção centrada em conceitos mais alargados de segurança e mecanismos mais operacionais para proporcionar um desenvolvimento e uma segurança sustentada. Estes conceitos são ambivalentes no seu propósito de proporcionar maiores índices de prosperidade, constituindo também uma realidade para a qual a cooperação técnico-militar deve vocacionar as suas estratégias setoriais, devendo estar articuladas no âmbito da política externa portuguesa.

As forças armadas como elemento de uma política externa de defesa

Ao longo das últimas décadas assistiu-se em Portugal a um incremento da utilização do instrumento militar, nomeadamente das forças armadas, enquanto ferramenta de política externa do Estado, com particular destaque para intervenções humanitárias e em prol da paz, actuando em cenários tão diferenciados como a Europa, África e Ásia. Estas interações globais concorrem para consolidar processos de renovadas parcerias estratégicas e contribuíram, paralelamente, para a edificação e consolidação das arquiteturas de segurança e defesa das principais organizações regionais no mundo, com especial realce para o continente africano.

Neste contexto regional, a Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) constitui um dos modelos mais recentes e ilustrativos do supracitado, que importa acompanhar e perceber. Tal é uma realidade para a qual Portugal ainda não despertou, implicando a necessidade de se apostar numa cooperação militar bi-multilateral, em que se torna vantajoso trabalhar e desenvolver uma cooperação estratégica tanto a nível dos países individuais como das organizações em causa, pois não é possível saber o que se passa num determinado Estado sem saber quais as suas políticas nas organizações regionais onde se inscrevem, e vice-versa.

Simultaneamente, os países complementam tais ações multilaterais com a participação em atividades desenvolvidas no quadro da cooperação bilateral ou num quadro inovador de cooperação bi-multilateral reforçada, nomeadamente através da participação no apoio ao desenvolvimento, na reforma do setor da defesa ou da segurança, ou ainda apostando no reforço das capacidades das forças armadas e dos sistemas regionais de alerta e segurança coletiva. Neste enquadramento, as forças armadas portuguesas têm actuado em operações de apoio à paz ou de resposta a crises, um pouco por todo o mundo, despertando a atenção da sociedade internacional. Estas ações concretizam-se num quadro de orientações político-estratégicas onde, através de uma intervenção pró-activa e global do Conselho de Segurança das Nações Unidas, se conseguiu reunir mais recentemente o consenso internacional (possível) para garantir uma intervenção internacional em cenários de conflito.

Este enquadramento geo-estratégico inovador permitiu o envolvimento de milhares de militares, que vêm servindo a paz no mundo ao serviço das forças armadas dos seus respectivos países, agindo como atores da política externa dos Estados e, simultaneamente, agentes das organizações regionais/globais nos espaços conjunturais de interesse. Importa neste contexto salientar que sob a égide das principais organizações internacionais os militares assumiram e materializaram compromissos supranacionais dos Estados, sendo que as forças armadas passaram a participar, de forma quase ininterrupta, em operações de resposta a crises e operações de paz, um pouco por todo o globo, tornando a segurança e a defesa uma atividade globalizada e globalizante.

Os sucessivos empenhamentos bi-multilaterais exigem um processo de permanente acompanhamento e reajustamento das capacidades político-diplomáticas e militares, das doutrinas e do modo de operar do instrumento militar, em face dos riscos, das ameaças e dos novos cenários internacionais emergentes, muito mais complexos, onde a partilha de influência e poder nem sempre se traduz em mais (e melhor) desenvolvimento e segurança. Falamos mais concretamente em termos do redimensionamento, reestruturação e re-equipamento (3R's) do aparelho militar, constituindo tal um dos principais desafios para Portugal e para as suas forças armadas. Em suma, trata-se de fazer mais e melhor, com muito menos.

Na atual conjuntura político-estratégica internacional, constatamos ainda que o uso equilibrado e permanentemente sob reavaliação dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, a par dos ajustamentos organizacionais e legislativos, tem em vista capacitar a componente militar da defesa nacional para fazer face às novas exigências estratégicas no quadro da política externa portuguesa. Por este motivo, foi dado particular relevo, como vimos, à reforma do

sector da segurança e defesa (especialmente o treino operacional e a participação conjunta e combinada de meios militares), considerados elementos estratégicos da ação do Estado. Tais aspetos devem ser capitalizados pela política externa portuguesa, nomeadamente apostando nas indústrias nacionais de defesa.

Estas atividades permitem uma adaptação dos militares às novas e mais exigentes missões, capacitando-os para actuarem em cenários onde se desenvolvem este tipo de atividades, através da aquisição de novas competências e saberes, quer num quadro bilateral, quer integrados em forças nacionais destacadas ou em ações de assessoria militar, ou ainda em atividades de cooperação militar ao serviço de uma organização regional ou internacional. Tal é assim pois os principais vetores estratégicos da cooperação para a segurança regional e global são, atualmente, cada vez mais as organizações regionais e internacionais, sendo os Estados os principais consumidores dos novos processos securitários cooperativos e coletivos regionais.

Nos contextos regionais atuais (sobretudo em regiões de grande conflitualidade) é dado maior relevo ao empenhamento das forças armadas na satisfação de compromissos assumidos pelos Estados a nível internacional, nomeadamente no quadro das organizações internacionais onde estão afiliados, bem como nas ações de cooperação militar bilaterais. Esta importante alteração veio ao encontro das dinâmicas no seio das mais recentes arquiteturas de segurança e defesa internacionais, onde as relações de poder e de pertença têm uma estrutura cada vez mais complexa e sedimentada, em grande parte devido ao número crescente de atores envolvidos e à necessidade de saber conciliar, em cada momento, os interesses nacionais dos Estados com os objetivos partilhados da organização internacional em causa.

Neste contexto assume especial significado a adoção de uma política externa de defesa consistente e a coexistência do empenhamento das forças armadas, por um lado, num quadro de segurança coletiva e, por outro, numa postura de segurança cooperativa, com uma perspetiva de intervenção cada vez mais regional, baseada agora em modelos de "*comprehensive approach*", focalizada na segurança humana e agindo de modo conjunto e combinado na defesa dos atuais paradigmas e fenómenos globais, onde a segurança constitui um elemento central.

Neste propósito salienta-se novamente o papel central e determinante das organizações regionais e internacionais nas dinâmicas securitárias do mundo atual, pois é através da sua ação que é particularmente relevante prevenir os vazios de poder e é onde se jogam as atuais dinâmicas da paz e da guerra, visto que é nas organizações que os Estados se associam para, nos seus contextos conjunturais de interesse regional, desenvolverem de forma complementar as suas estratégias

de segurança e de defesa nacional. Este aspeto obriga o Estado português a uma integração constante da sua política externa e a saber, em cada momento, em cada região e no quadro de cada organização, qual o papel das forças armadas e que contributo concreto podem trazer para a política externa nacional. Tal nem sempre tem sido claro, pelo menos para os militares.

Como consequência direta da crescente diversificação do empenhamento operacional e da cooperação militar em diferentes teatros de operações, geograficamente distantes e com diferentes níveis de risco, as forças armadas têm incrementado a sua natureza expedicionária, conjugando os interesses nacionais e as vontades internacionais, com o propósito de melhorar a resposta do instrumento militar, no quadro das arquiteturas de segurança de que Portugal faz parte. Tal é assim pois o fator 'segurança' é estratégico para o desenvolvimento do Estado, e as fronteiras que definem essa interação não são as fronteiras geo-políticas do Estado.

As forças armadas como elemento ativo da política de defesa dos Estados, num quadro de modernização dos equipamentos e proficiência operacional, têm de assegurar continuamente respostas aos novos desafios e acautelar os múltiplos riscos que afectam a sociedade. Neste contexto, as forças armadas procuram criar condições e capacidades que permitam enfrentar os inovadores e exigentes requisitos operacionais. Actividades que nem sempre têm sido potenciadas da melhor forma pela política externa portuguesa.

De igual modo, as estruturas de segurança ou de defesa devem ajustar-se constantemente às tipologias e condicionalismos das missões, desenvolvendo e assumindo ações que de forma pragmática permitam assegurar a melhoria da eficiência do serviço prestado em prol dos interesses nacionais, onde quer que estes sejam prosseguidos, nomeadamente no quadro da cooperação técnico-militar com os PALOP. Tal equivale a dizer que a cooperação militar estratégica passou a ser uma necessidade do Estado, como forma de otimizar em proveito da política externa o seu instrumento militar, ou seja, as suas forças armadas.

A participação das forças armadas ao serviço das políticas desenvolvidas pelas organizações, passou a ser também responsável pela cooperação estratégica com as forças armadas de países intra e extra organização, ajudando-os na formação e preparação de pessoal militar e colaborando na reforma do sector da segurança e defesa dos Estados membros. Tal acaba por contribuir para o fortalecimento estratégico da própria organização. Este desiderato confere uma responsabilidade acrescida aos Estados, consubstanciada não só em ações e interesses comuns, como no facto de presentemente as organizações regionais representarem parceiros credíveis para questões de cooperação na vertente da segu-

rança/defesa e do apoio ao desenvolvimento. Neste âmbito, os Estados cooperam bilateralmente em múltiplos domínios (educação, saúde e justiça), assumindo a vertente da defesa uma expressão significativa, pois como vimos sem segurança não existem condições políticas para o Estado se desenvolver.

Com este intuito os Estados ajustaram as suas orientações para a política externa através de legislação própria, inclusiva, onde se pretende apostar numa cooperação estrategicamente bi-multilateral, de geometria variável, ambicionando assumir um maior protagonismo junto das organizações regionais e globais, especialmente no âmbito das Nações Unidas devido à sua vertente universalista, mas sem esquecer a vertente nacional.

O princípio é estimular na vertente de segurança em contextos regionais aquilo que em África se designa por "*African Regional Ownership*" dos problemas. Tal manifesta-se numa aposta forte na cooperação multilateral, mas alicerçada em sólidas bases bilaterais. No entanto, como vimos, no futuro deverá ser equacionada uma articulação estratégica entre as duas, funcionando num contexto bi-multilateral em que as conjunturas regionais e as dinâmicas globais em torno das questões da segurança e do desenvolvimento ditam a primazia das estratégias, que deverão ser constantemente reavaliadas e ajustadas (Bernardino, 2007, pp. 228-229).

Assim, as dinâmicas da globalização levam a que o uso das forças armadas como instrumento de política externa seja permanentemente avaliado. Tais dinâmicas obrigam ainda a uma reflexão estratégica (permanente) sobre os contextos de intervenção, bem como a uma reorientação das políticas em face dos interesses conjunturais permanentes e não permanentes dos Estados. Tal é assim pois o elemento 'segurança' constitui um dos principais fatores de consolidação e de desenvolvimento do Estado, devendo constar nas suas orientações político-estratégicas. Constata-se ainda que os conceitos estratégicos de defesa nacional que diferentes países tendem a adotar refletem a importância crescente da participação ativa no quadro de intervenções multinacionais. Tal participação considera-se uma opção consolidada e, em regra, fonte de prestígio. Paralelamente deixa-se em aberto perspectivas de alianças fora do tradicional quadro organizacional e regionalista, abrindo caminho a múltiplas ações bilaterais e multilaterais (ou bi-multilaterais) na área da defesa e da segurança, onde as fronteiras não existem ou se diluem na necessidade que o Estado tem de segurar e proteger as suas populações.

A reflexão teórica e académica sobre a pertinência de desenvolver no quadro da ação político-estratégica do Estado um conceito estratégico de defesa nacional parece ser agora muito atinente e pensamos mesmo que, num futuro próximo,

será tema de reflexão obrigatório e permanente para os governantes. Na verdade, apesar de o último conceito estratégico de defesa nacional português ter sido aprovado em finais de 2013 carece já de atualização. Em qualquer caso, julgamos que, pelo papel que desempenham no contexto internacional ao serviço da política externa de defesa dos Estados, as forças armadas serão um instrumento de valor acrescentado na defesa e na segurança do país. Além disso, a política externa deverá continuar a atribuir o grau de importância adequada e a procurar aumentar a eficácia e eficiência na utilização do instrumento militar, enquanto vetor central das estratégias securitárias dos Estados (Bernardino, 2007, pp. 171-175).

Importa reforçar a ideia de que no contexto das relações internacionais atuais a fronteira entre os deveres do Estado e das organizações internacionais não é marcante. Quer isto dizer que, tal como aludido acima, não se pode saber o que se passa num país sem saber o que se passa na organização regional onde este se insere. De igual forma, não parece ser adequado cooperar e interagir com organizações regionais sem se procurar entender a política dos Estados que a integram. Contudo, em contextos em que os recursos são escassos e que os propósitos e solicitações são imensos, cabe em cada momento e espaço, definir (ou redefinir) objetivos e priorizar as estratégias da política externa portuguesa, especialmente as que assentam no emprego do instrumento militar do Estado, nomeadamente no quadro de uma política externa de defesa em consonância com o conceito estratégico nacional, a definir com oportunidade.

Todavia, a segurança coletiva ou cooperativa surge no contexto das relações internacionais como uma alternativa, um reforço ou até um complemento ao papel do Estado e das suas atribuições na vertente da segurança e da defesa. A questão central da problemática da segurança coletiva reside, em nossa opinião, em saber em cada momento de que forma se pode manter a pluralidade, o equilíbrio e a independência dos Estados, eliminando a conflitualidade como instrumento primordial das suas relações de tensão e privilegiando a segurança coletiva/cooperativa com impacto direto na nossa política externa.

No entanto, no atual quadro geo-político global, surgem com relevância os conceitos de segurança cooperativa e humana, entre outros, que importa saber integrar nas dinâmicas da cooperação técnico-militar. Assim, a segurança coletiva tenta abarcar as várias dimensões da segurança: militar, económica, ambiental, social (e mais recentemente a segurança alimentar), entre outras, tentando alterar o comportamento dos Estados, de uma postura competitiva para uma postura cooperativa (colaborativa). Tenta também criar os mecanismos necessários e suficientes para diminuir as hesitações da tomada de decisão no combate às amea-

ças, através do derrube das barreiras interestaduais, defensoras dos interesses estatais.

O cerne das relações políticas entre atores assenta conceptualmente na transparência internacional, suportado pela confiança mútua. Esta torna-se fundamental na objetivação da dimensão da defesa e segurança, em que a transparência constitui o veículo essencial, entre outros aspetos, na partilha de informações estratégicas. Esta partilha de informação é essencial no combate às ameaças transnacionais e fundamental no sucesso da segurança cooperativa, pois esta promove a coordenação entre os vários aspetos da segurança, abarcando medidas militares e não-militares e criando espaços de cooperação para atores estatais, não estatais ou individuais. Este mecanismo pode envolver organizações não-governamentais e não-estatais, mas temos que referir, no entanto, que este tipo de segurança visa fundamentalmente evitar conflitos interestaduais e não constitui o caminho para a ingerência em aspetos internos de cada um dos países na procura da segurança 'comum'. Pensamos, porém, que pode ser igualmente uma forma de garantir a segurança dos Estados e, desde que devidamente adaptada ao atuais contextos geo-políticos e geo-estratégicos de conflitualidade, pode constituir uma ferramenta essencial para as estruturas supranacionais em que a cooperação/assessoria militar deve estar integrada no quadro da política externa dos Estados.

Conclusões

Na atual conjuntura político-estratégica internacional a relação segurança, defesa e desenvolvimento (e diplomacia), surge com um carácter diferenciado e crescentemente revalorizado no quadro das relações internacionais. Um quadro que se caracteriza, genericamente, pela participação dos Estados em alianças militares regionais ou globais, complementar da relação Estado-a-Estado que continua a caracterizar a cena internacional.

Neste âmbito, os próprios conceitos e elementos de ação da segurança e do desenvolvimento evoluíram dos Estados para as organizações. Tal deveu-se em muito à obrigação moral incutida pelas novas correntes do Direito Internacional, que se viram 'impelidas' a migrar as teorias sociais contemporâneas para as realidades políticas (e estratégias) dos Estados e das organizações, passando o enfoque a centrar-se na 'nova' cooperação bi-multilateral e a preocupação principal a estar centrada nas pessoas. Tal é uma realidade para a qual Portugal ainda não despertou completamente, o que implica a necessidade de apostar numa política externa mais ativa, numa verdadeira política externa de defesa. Mais concreta-

mente, é necessário apostar numa cooperação estratégico-militar bi-multilateral, onde se torne mutuamente vantajoso, trabalhar e desenvolver simultaneamente parcerias estratégicas nos Estados e nas organizações, pois não parece ser possível saber o que se passa no Estado sem saber qual é a política da organização regional onde estes se inscrevem, e vice-versa.

Em suma, verifica-se que a segurança e o desenvolvimento constituem os principais pilares do Estado de Direito, e materializam conceitos que se sobrepõem e interligam, em prol do bem-estar da humanidade, contribuindo para uma sociedade mais evoluída, social e politicamente. Procura-se neste contexto empregar o instrumento militar como vetor privilegiado da política externa de defesa, contribuindo para valorizar o Estado e fortalecer a relação democracia-segurança-desenvolvimento.

Tal paradigma reflete uma interdependência estratégica entre segurança, defesa e desenvolvimento sustentado. Este paradigma é crescentemente evidente e necessário em cenários onde as populações estão sujeitas à severidade dos conflitos regionais, onde a sociedade internacional, através de programas de Ajuda Pública ao Desenvolvimento, procura estabelecer estratégias de intervenção centrada em conceitos mais alargados de segurança e mecanismos mais operacionais para proporcionar um desenvolvimento sustentado e uma segurança sustentada. Estes são, na prática, conceitos ambivalentes no seu propósito, pretendendo proporcionar uma sociedade com um maior índice de prosperidade. Tal constituiu também uma realidade para a qual Portugal deve vocacionar as suas estratégias sectoriais e que deve ser inscrita na sua política externa, bem como na sua estratégia nacional de cooperação para África.

Os valores da ética social e da filosofia política do Estado moderno procuram conciliar a segurança e o desenvolvimento no contexto social. As orientações políticas emanadas salientam que no concerto das nações se valorizam as alianças regionais militares e o papel das organizações regionais ou internacionais, visto que estas permitem colocar numa plataforma supranacional os valores que o Estado soberano sozinho não consegue capitalizar.

Este é um paradigma atual que caracteriza o quadro das relações internacionais e que coloca nas agendas globais os assuntos da paz e da sustentabilidade do desenvolvimento como prioridades estratégias. Portugal deve saber incorporar tal paradigma no Conceito Estratégico de Defesa Nacional e numa política externa de defesa para África, onde as forças armadas portuguesas continuarão a desempenhar um papel central na relação com os PALOP e na vertente da CPLP.

Referências bibliográficas

Bernardino, L. M. B. (2007). Que Política de Cooperação para a Segurança e Defesa deve Portugal adoptar em África? Revista Militar. N.º 2465/2466 – Junho/Julho de 2007, pp. 775-789.

Bernardino, L. M. B. (2008). Estratégias de Intervenção em África. Uma década de segurança e defesa na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Lisboa: Editora Prefácio.

Bernardino, L. M. B. & Leal, J. S. (2011). A Arquitetura de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.

Couto, A. C. (1988/1989). Elementos de Estratégia. Apontamentos para um Curso (Vols. I-II). Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

David, C.s P. (2001). A Guerra e a Paz: Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia. Lisboa: Instituto Piaget.

Desmidt, S. (2016, 16 março). Peace and Security in Africa. The story of peacebuilding, conflict prevention and conflict monitoring in the African Peace and Security Architecture. Acedido a 22 de Março de 2019. Disponível em: https://social.shorthand.com/ECDPM/nCJUna3ZNf/peace-and-security-in-africa

Dowden, R. (2010). Africa. Altered States, Ordinary Miracles, New York: Public Affairs.

Dubresson, A. e Moreau, S. (2011). L'Afrique Subsaharienne. Une géographie du changement (3rd ed.). Paris: Collection U - Armand Colin.

Gazibo, M. (2010). Introduction à la Politique Africaine (2ème ed.). Canada: Presse de l'Université Montréal, Québec.

Pourtier, R. (2010). Afrique Noire (2ème ed.). Paris: Hachette Livres.

Meredith, M. (2011). Born in Africa. The quest for the origins of human life. New York: Public Affairs.

Moreira, A. (2002). Teoria das Relações Internacionais (4ª ed.). Lisboa: Editora Almedina.

Ney, J. S. J. (2002). Compreender os Conflitos Internacionais- Uma Introdução à Teoria e à História (Trajectos). Lisboa, Editora Gradiva.

Nogueira, J. M. F. (2005). Pensar a Segurança e Defesa. Lisboa: Edições Cosmos, Instituto da Defesa Nacional.

Teixeira, N. S. (2007). Europa, África e os desafios à Segurança Internacional. Contributos para uma Política de Defesa. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.

Teixeira, N.S. (2009). Pilares de uma Estratégia Nacional. Contributos para uma Política de Defesa. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.

© 2019 Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)

Capítulo 5

Portugal e o bazar africano: mapeando trocas comerciais, fluxos de investimento e de ajuda ao desenvolvimento

Luís Mah[1]

[1] A realização deste trabalho não teria sido possível sem a colaboração importante, na recolha de dados estatísticos, de Rodrigo Ferreira do Amaral e Tcherno Baldé, alunos finalistas do Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional (MDCI) do ISEG-Universidade de Lisboa.

Nas últimas décadas, África passou de um continente 'sem esperança' para um atrativo e potencial mercado de fronteira. As rápidas mudanças económicas da região têm beneficiado de novos padrões de envolvimento global, implicando economias emergentes como a China ou a Índia. Esta evolução tem promovido uma crescente cooperação Sul-Sul, com vários países africanos à procura de uma maior integração na economia mundial. Este capítulo começa por analisar o atual contexto económico africano. De seguida, explora a forma como Portugal tem desenvolvido a sua presença económica e de cooperação no continente desde meados dos anos 1970, considerando três indicadores: comércio, investimento e ajuda ao desenvolvimento. Finalmente, o artigo avalia os desafios e oportunidades para as relações económicas de Portugal com a África Subsariana.

palavras-chave: Portugal, África, relações económicas, comércio, investimento, APD

Nas últimas décadas, a África passou de um continente 'sem esperança' para um atrativo e potencial, ainda que arriscado, mercado de fronteira (*frontier market*). Por um lado, assiste-se ao rápido crescimento de vários países da África Subsariana estimulado pelo consumo doméstico, crescentes remessas, investimento estrangeiro e exportações. Esta narrativa, no entanto, continua a ser confrontada com visões opostas que realçam a contínua dependência do crescimento económico em exportações de matérias-primas sem grandes efeitos de transformação estrutural das economias. Ao mesmo tempo, e apesar de melhorias significativas desde 2000, o continente continua, no seu todo, a apresentar os mais baixos índices de desenvolvimento humano e maior dependência em termos de ajuda para o desenvolvimento. As rápidas e dinâmicas mudanças económicas da África Subsariana têm-se vindo a desenvolver no decurso de novos padrões de envolvimento global entre o continente e economias emergentes como a China ou a Índia. Isto tem promovido uma crescente cooperação Sul-Sul, com os líderes africanos a mostrarem-se mais confiantes e dispostos a dar as suas opiniões sobre temas globais à medida que os seus países se integram mais na economia mundial, diversificam as suas alianças internacionais e prosseguem as suas próprias políticas de desenvolvimento. Este capítulo explora a forma como Portugal tem desenvolvido a sua presença económica e de cooperação no continente africano desde meados dos anos 1970 e avalia os desafios e oportunidades para as relações económicas futuras entre Portugal e a África Subsariana.

A emergência do bazar africano no século XXI

Durante a segunda metade do século XX, o caminho para a libertação nacional e o fim do domínio colonial veio estimular uma nova confiança e fortalecer a vontade política necessárias para se buscar o desenvolvimento e progresso económico e social das novas nações africanas. Mas as aspirações coletivas das populações da África Subsariana cedo seriam postas em causa, desafiadas pela violência, desordem e caos no continente resultantes de conflitos domésticos, disputas territoriais e jogos de poder estimulados pela Guerra Fria. À medida que grande parte do continente era sujeito a crises políticas e militares tornou-se cada vez mais difícil dar respostas a questões como a pobre governação, dilemas relacionados com construção de novos Estados e as fragilidades em termos de políticas económicas e sociais que não eram raras a nações que tinham ganho recentemente a sua independência. Um vasto grupo de nações na região acabou por ter que recorrer à Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) internacional liderada por países membros da OCDE-CAD e que tende a incluir um conjunto

de condicionalidades políticas e económicas retirando a autonomia para serem esses mesmo países a definir o seu próprio desenvolvimento, apesar da sua independência política e de serem Estados soberanos.

A partir de 2000, apesar da descida lenta dos níveis de pobreza e desigualdade, a África Subsariana começou a alcançar resultados económicos consideráveis: um crescimento anual próximo dos 5 por cento liderado pelo comércio externo, maior consumo doméstico apoiado por melhores resultados macroeconómicos, bem como uma maior produtividade. Tal resultado contrasta claramente com a prestação do continente entre 1960 e 2000: baixo crescimento económico, perda de rendimentos reais e produtividade, redução de entrada de capitais estrangeiros e da percentagem das suas exportações no comércio global. Em consequência, a transformação de uma África "sem esperança" para uma "com esperança" começa a emergir neste período como o mais novo mantra de organizações multilaterais e globais como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional (FMI), banca de investimento, *think tanks*, consultoras e media. As estimativas mostram um continente a crescer entre os 4-5 por cento até 2019, excluindo as três maiores economias africanas – Nigéria, África do Sul e Angola (Banco Mundial, 2017).

Ao mesmo tempo, a emergência de um consumidor africano com poder de compra (AfDB, 2012) parece começar a ganhar evidência nos últimos anos, apoiado por um aumento rápido do rendimento *per capita*, com uma queda acentuada em 2015 e 2016 mas já com melhorias esperadas a partir dos finais de 2017 (Hattingh, Damian, Bill Russo, Ade Sun-Basorun and Arend Van Wamelen, 2012). Por detrás do crescimento económico africano tem estado o consumo privado (AfDB, OECD, UNDP, UNECA, 2017). O estudo do AfDB (2012) mostrou também que a maioria da classe média africana tende a obter o seu rendimento via empregos formais ou pequenos negócios em vez de atividades agrícolas ou rurais. Finalmente, os autores notaram que o crescimento deste consumidor africano tem contribuído para o rápido consumo doméstico num conjunto de países africanos e a sua transformação em economias de rendimento médio. Na definição do Banco Mundial, um país é classificado como uma economia de rendimento médio (ou PRM) quando ultrapassa a fasquia dos 1000 dólares *per capita* (Fengler & Devarajan, 2012). A classificação de PRM não significa que o país tenha deixado de ter altos níveis de pobreza ou baixos indicadores a nível de desenvolvimento humano, mas abre a oportunidade para fazer parte de um clube de países como a Malásia, Tailândia, Indonésia ou Brasil que passaram a ter acesso aos mercados financeiros globais.

A crescente competitividade das economias africanas é também um sinal de que o continente está a mudar (AfDB, OECD, UNDP, UNECA, 2017). Este novo contexto é visto como sendo um facto estimulador do crescimento do sector pri-

vado local como fornecedor de serviços e bens (AfDB, 2011) levando ao aumento também do interesse do investidor estrangeiro, em particular nos países cujas economias são pobres em recursos naturais (AfDB, OECD, UNDP, UNECA, 2017). A força do consumo doméstico continuará a ser apoiada pelo crescimento das remessas e investimentos em infraestruturas (através de novas fontes de finança) que irá aumentar a capacidade produtiva (World Bank, 2012).

Mas esta narrativa do sucesso não existe sem uma visão crítica que afirma que o crescimento em África é apenas um produto dos altos preços das matérias-primas, visto que as exportações africanas são altamente concentradas nesse tipo de bens. Para Rick Rowden (2013), "a maioria dos países africanos ou estão estagnados ou estão a retroceder no que diz respeito à industrialização". Apesar das melhorias económicas desde o início do século XXI, o continente, como um todo, continua a ter os mais baixos indicadores de desenvolvimento humano do mundo (PNUD, 2017). Para Morten Jerven (2012), as estatísticas africanas "dizem-nos menos do que gostaríamos de pensar sobre rendimento, pobreza e crescimento". Esse autor dá o exemplo do Gana que num momento para o outro passou a ser um país de rendimento médio (em 2010) depois do Instituto de Estatística nacional ter revisto as estimativas do seu PIB aumentando-o em quase 60%, sugerindo que cerca de 13 mil milhões de dólares em atividades económicas não tinham sido contabilizadas. A razão porque tal aconteceu, diz Jerven, reside no facto dos dados estatísticos medirem o crescimento económico do Gana com base no ano de 1993. Mas desde esse ano, a estrutura da economia mudou rapidamente com a introdução de novas tecnologias, a liberalização contínua da economia e a emergência de um sector privado vibrante.

Tal como Richard Dowden (2013), diretor da Royal African Society entre 2002 e 2017, diz:

> África – tal como eu sempre pensei – é muito mais rica do que é geralmente assumido. Contudo, no fundo da pirâmide, as pessoas podem ficar repentinamente vulneráveis, especialmente quando há guerra. Assim, espere continuar a ver aquelas fotografias horríveis de crianças esfomeadas bem como muitas fotografias de jovens africanos *cool* e vestidos com as tendências mais recentes a guiar carros de luxo. Ambos são reais. Ambos são África.[2]

É este o contexto atual da África Subsariana no qual os atores portugueses – Estado, empresas e organizações da sociedade civil - têm que navegar em termos económicos, investimento e cooperação.

[2] https://africanarguments.org/2013/01/08/africas-image-and-reality-wealth-and-poverty-sit-side-by-side-by-richard-dowden/. Tradução dos autores.

A descolonização portuguesa não fez perder o interesse do país em desenvolver relações comerciais e de cooperação com a África Subsariana. Segundo o Ministério dos Negócios Estrangeiros, as "relações com a África Subsariana são um fator estruturante da política externa portuguesa".[3] No mesmo portal afirma-se que no período atual:

Os fluxos com os países da África Subsariana têm um peso relevante na balança comercial nacional, bem como nas dinâmicas de investimento, e há igualmente um número muito significativo de empresas nacionais com uma presença bem-sucedida em diversos países da África Subsariana, nos mais variados setores. Como bloco regional, o continente africano é o segundo destino das exportações portuguesas logo após a União Europeia (UE). Portugal desenvolve igualmente uma cooperação para o desenvolvimento muito significativa em diversas áreas, com especial destaque para a saúde e a educação, mas também na área da segurança (numa perspetiva integrada que congrega áreas de soberania como a segurança interna, a justiça e a defesa), mormente nos países lusófonos em África.[4] Tomando como ponto de partida esta afirmação, de seguida procura-se avaliar, com base nos dados estatísticos disponíveis, a evolução e o estado atual das relações comerciais, de investimento e de APD entre Portugal e a África Subsariana.

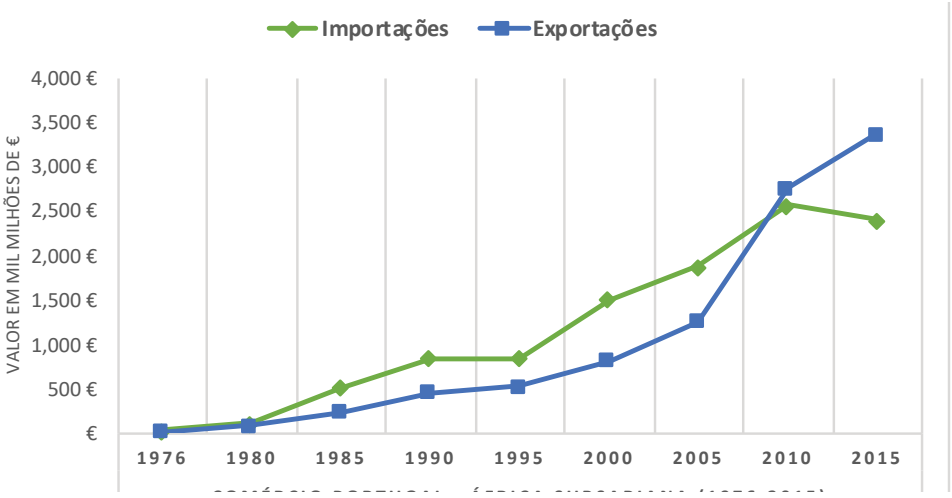
Relações comerciais: pouco significativas e centradas nos PALOP

Uma análise mais detalhada das trocas comerciais entre Portugal e o continente africano permite chegar a uma interpretação mais sofisticada em relação à declaração oficial, citada em cima. O continente africano é de facto o segundo destino das exportações portuguesas, com 7,9 por cento do total das exportações em 2016. Mas se compararmos com os 79 por cento que são destinadas ao primeiro destino, Europa, então essa percentagem é pouco significativa. O mesmo se pode dizer para as importações. Neste caso, em 2016, o continente africano representava apenas 3,6 por cento do total das importações nacionais, ocupando a terceira posição em termos de origem depois da Europa e da Ásia (Observatory of Economic Complexity, 2018). De acordo com as estatísticas nacionais e numa análise de longo prazo entre 1976 e 2015, se as relações comerciais entre Portugal e África Subsariana (exportações e importações) têm vindo sempre a crescer, e de forma mais significativa a partir de 2000 (Gráfico 1), tal crescimento tem sido claramente muito mais lento do que com o resto do mundo (Gráfico 2):

[3] https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/temas-regionais/africa-subsariana

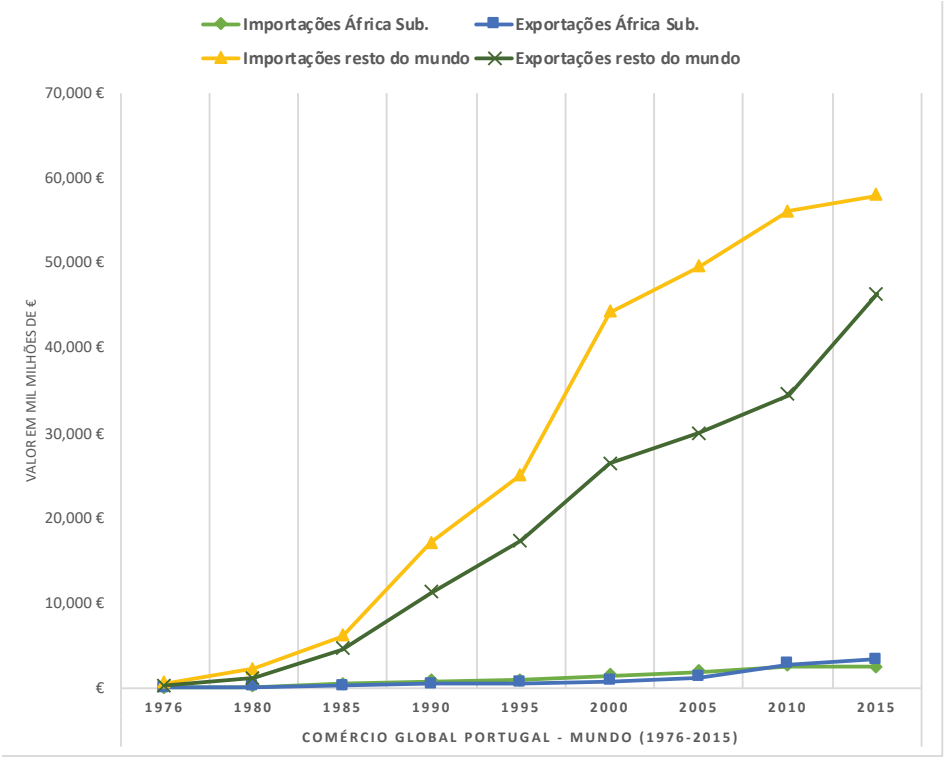
[4] https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/temas-regionais/africa-subsariana

Gráfico 1 – Importações e exportações Portugal-África Subsariana (1976-2015)



Fonte: INE (2017)

Gráfico 2 – Evolução do comércio Portugal-África Subsariana em termos comparativos (1976-2015)



Fonte: INE (2017)

Por outro lado, as relações comerciais de Portugal com a África Subsariana tendem a estar concentradas nos países de língua portuguesa, tendo tal tendência sido reforçada desde 2000 graças ao papel de Angola (Observatory of Economic Complexity, 2018, Banco de Portugal, 2018 e 2009).

A AICEP Portugal Global (Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal), uma entidade de natureza pública, desempenha um papel importante na implementação das políticas públicas comerciais portuguesas para com a África Subsariana. Tal entidade resulta da fusão, em 2007, entre a API (Agência Portuguesa para o Investimento) e o ICEP (Instituto do Comércio Externo de Portugal), tendo como principais objetivos promover a internacionalização das empresas portuguesas e apoiar a sua atividade exportadora, captar investimento estruturante e promover a imagem de Portugal no exterior. Através dos seus gestores de cliente, das lojas da exportação e da sua rede comercial externa – que, em articulação com a rede diplomática e consular assegura presença em cerca de 80 mercados – a AICEP presta serviços de suporte e aconselhamento sobre a melhor forma de abordar os mercados externos, identifica oportunidades de negócios internacionais e acompanha o desenvolvimento de processos de internacionalização das empresas portuguesas, nomeadamente das pequenas e médias empresas (PMEs).[5] O trabalho da AICEP beneficia da rede externa integrada no seio das embaixadas portuguesas no exterior que apoiam as empresas portuguesas no seu esforço de internacionalização e/ou atividade exportadora.

De acordo com os dados da AICEP, a presença empresarial portuguesa na África Subsariana continua claramente a privilegiar as ex-colónias (Tabela 1):

Tabela 1 – Empresas portuguesas exportadoras para a África Subsariana (2017)

	País	Número de empresas portuguesas exportadoras
1	**Angola**	**3922**
2	**Moçambique**	**3266**
3	**Cabo Verde**	**2525**
4	**Guiné Bissau**	**1588**
5	**São Tomé e Príncipe**	**1585**
6	África do Sul	825
7	Guiné-Equatorial	180
8	Nigéria	166

[5] http://www.portugalglobal.pt/PT/Paginas/Index.aspx

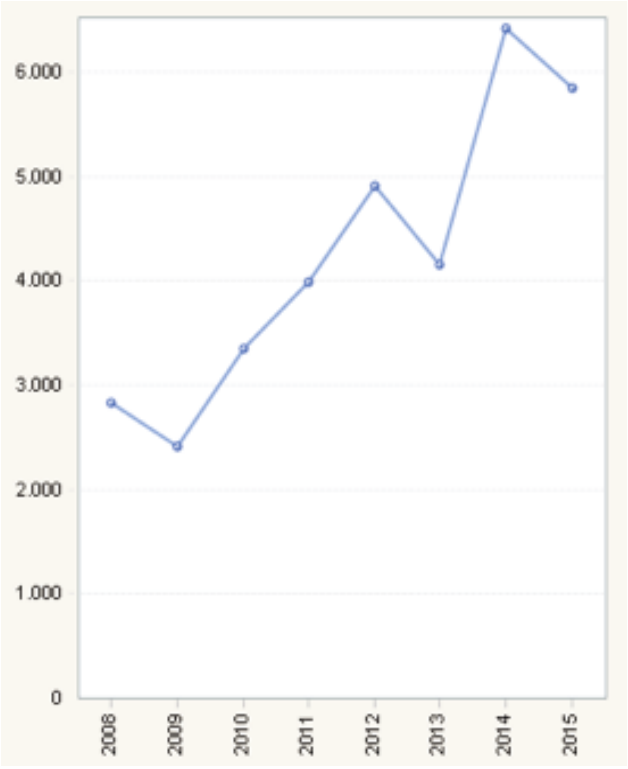
9	Guiné	137
10	Senegal	134
11	Gana	133
12	Costa do Marfim	97
13	Camarões	94
14	Namíbia	82
15	R. D. Congo	76
16	Quénia	70
17	Mauritânia	72
18	Gabão	66
19	Congo	65
20	Benim	46
21	Botswana	45
22	Mali	43
23	Burkina Faso	41
24	Gâmbia	36
25	Sudão	34
26	Malawi	31
27	Madagáscar	30
28	Zâmbia	30
29	Zimbabwe	28
30	Etiópia	24
31	Tanzânia	23
32	Niger	23
33	Chade	23
34	Libéria	22
35	Togo	17
36	Suazilândia	15
37	Uganda	14
38	Comores	12
39	R. Centro Africana	12
40	Ruanda	13
41	Burundi	13
42	Lesoto	13
43	Serra Leoa	10

Fonte: AICEP Portugal Global (2018)

Fluxos de Investimento: concentração nos PALOP

Em termos de Investimento Direto Português (IDP) na África Subsariana, os dados disponibilizados pelo Banco de Portugal cobrem apenas o período entre 2008 e 2015, o que não permite ter uma ideia clara para todo o período pós-1976.

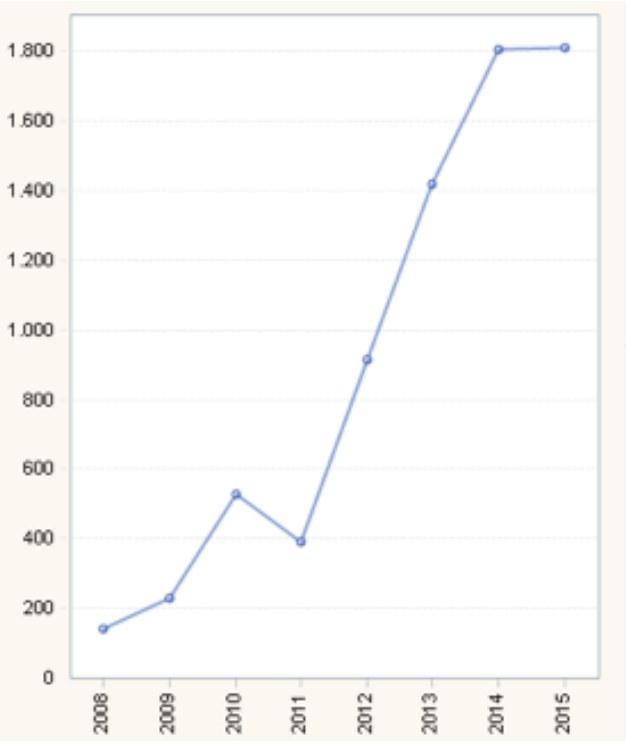
Gráfico 3 – IDP na África Subsariana, em milhões de euros (2008-2015)



Fonte: Banco de Portugal (2017)

Entre 2008 e 2015, o IDP acumulado no continente atingiu cerca de 19,2 mil milhões de euros e a quase totalidade desse IDP foi direcionado para os PALOP. Tal tendência fica evidente se compararmos o Gráfico 3 com o Gráfico 4.

Gráfico 4 – IDP nos PALOP, em milhões de euros (2008-2015)

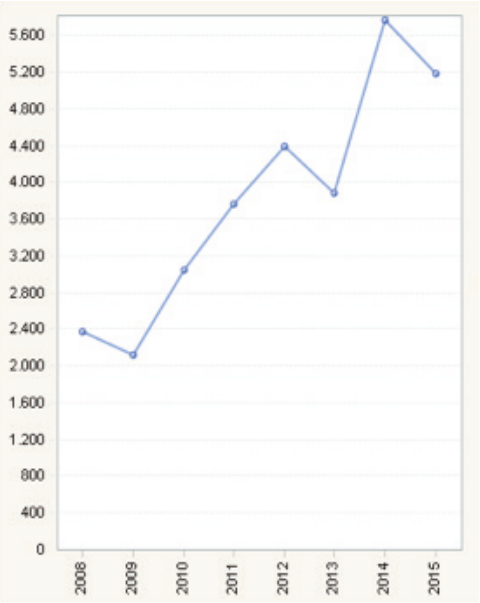


Fonte: Banco de Portugal (2017)

O IDP nos PALOP está centrado em Angola e Moçambique, tal como demonstram os Gráficos 5 e 6.

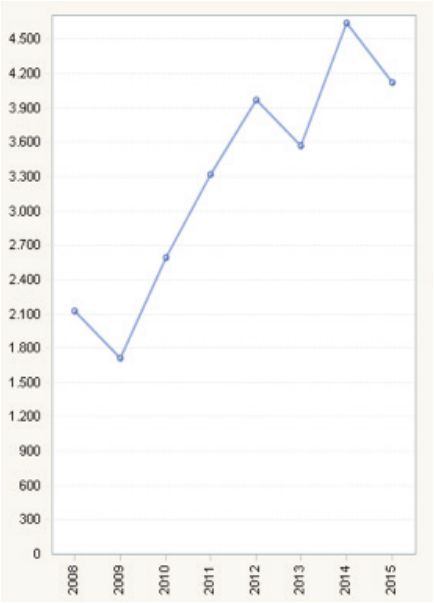
Por outro lado, a partir de 2011, o investimento direto da África Subsariana em Portugal aumentou consideravelmente graças à entrada de investidores angolanos, especialmente nos sectores energéticos e financeiros (Gráfico 7):

Gráfico 5 – IDP em Angola, em milhões de euros (2008-2015)



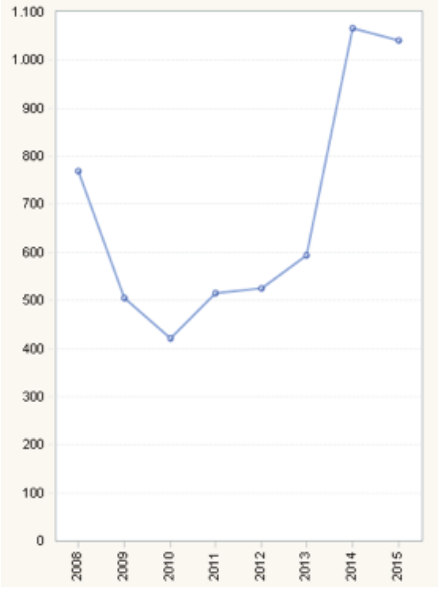
Fonte: Banco de Portugal (2017)

Gráfico 6 – IDP em Moçambique, em milhões de euros (2008-2015)



Fonte: Banco de Portugal (2017)

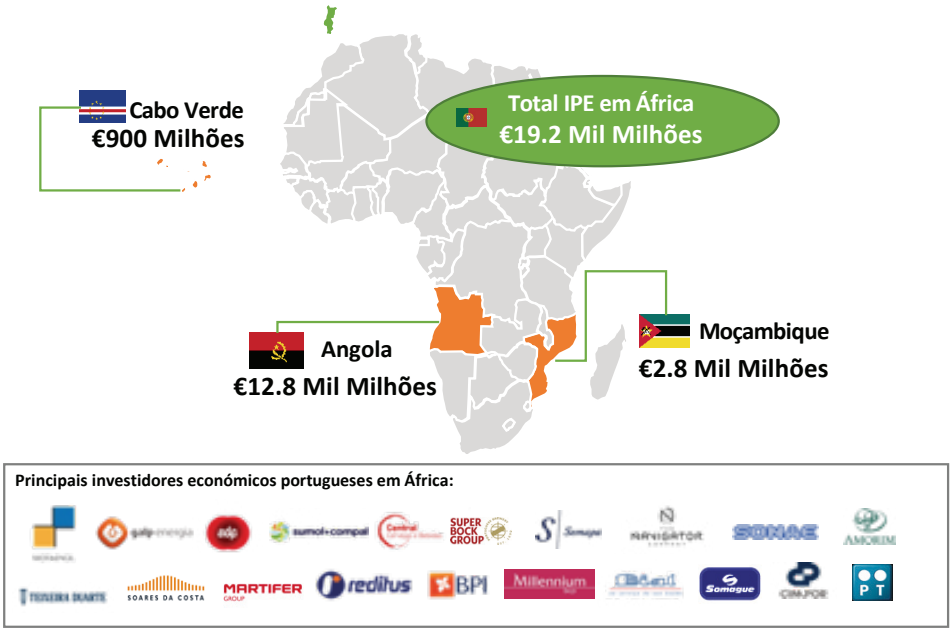
Gráfico 7 – Investimento direto de países da África Subsariana em Portugal, em milhões de euros (2008-2015)



Fonte: Banco de Portugal (2017)

Em termos empresariais, entre 2008-2015, os maiores investidores nacionais nos PALOP apostaram nos sectores energético, financeiro e da construção (Figura 1).

Figura 1 – Principais investidores portugueses nos PALOP (2008-2015)



Fonte: AICEP (2017)[6]

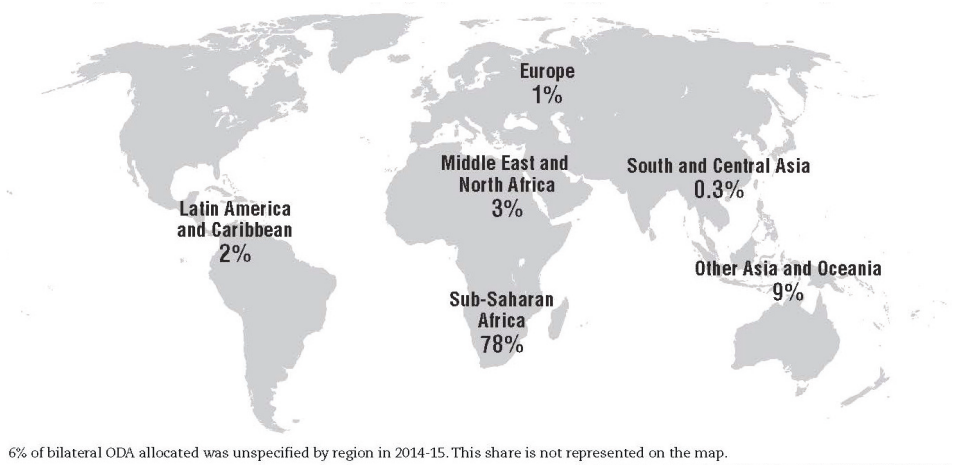
O desenvolvimento e crescimento das relações comerciais e de investimento entre Portugal e a África Subsariana passa necessariamente pela existência de instrumentos financeiros que ajudem à internacionalização das empresas portuguesas. Neste contexto às empresas portuguesas têm sido oferecidos apoios tais como linhas de crédito, seguros de crédito à exportação, garantias, capital de risco, financiamentos via instituições financeiras multilaterais (tais como o Banco Mundial e Banco Africano de Desenvolvimento) ou bancos nacionais com quem o AICEP Portugal Global tem protocolos de colaboração (CGD, BPI, Millennium BCP) (AICEP Portugal Global, 2018). Os dados disponíveis indicam de forma inequívoca que em termos de investimento a aposta de Portugal na África Subsariana continua a ser os PALOP.

[6] Mota Engil, Galp Energia, EDP, Sumol-Portugal, Central Cervejas e Bebidas, Super Bock Group, Semapa, Navigator, SONAE, Amorim, Teixeira Duarte, Soares da Costa, Martifer, Reditus, BPI, Millennium BCP, Bial, Somague, CIMPOR, PT.

APD: a aposta lusófona

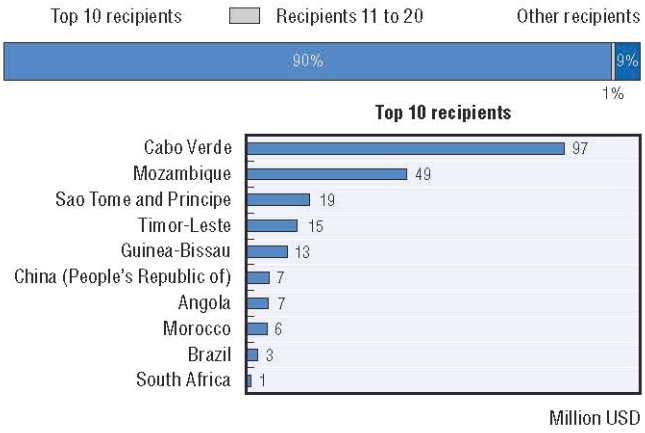
Os dados mais recentes continuam a indicar a África Subsariana (Figura 2), e em particular os PALOP e Timor Leste (Gráfico 8), como a região que mais tem beneficiado da APD Portuguesa.

Figura 2 – Destino da APD portuguesa por regiões (2014-2015)



Fonte: OCDE-CAD (2017)

Gráfico 8 – Principais beneficiários da APD bilateral portuguesa (2014-2015)



Fonte: OCDE-CAD (2017)

Em termos de cooperação para o desenvolvimento com a África Subsariana, Portugal dispõe de uma instituição responsável pela implementação das políticas para a área, o instituto Camões. A cooperação portuguesa tem-se caracterizado por várias reformas institucionais e organizacionais desde que foi criado em 1974 o Gabinete Coordenador para a Cooperação (Faria, 2014). Entre 1974 e 1999, o modelo da cooperação para o desenvolvimento português era descentralizado e caraterizado pela falta de objetivos e prioridades numa arena de intervenção com múltiplos atores públicos e privados sem coordenação entre si e agindo em regime de grande voluntarismo (Sangreman, 2009). Em 1994, face aos novos desafios da cooperação portuguesa, que exigiam uma revisão profunda nos procedimentos de modo a permitir a modernização e a adaptação da cooperação para o desenvolvimento, o Instituto da Cooperação Económica (ICE) e a Direção Geral de Cooperação (DGC) foram fundidos no Instituto de Cooperação Portuguesa (ICP). Desta forma, o ICP passou a ser o único interlocutor institucional do Estado português no âmbito.

No entanto, a manutenção dos obstáculos estruturais que impediam uma melhor coordenação – como a elevada autonomia sectorial e a deficiente preparação técnica dos agentes da cooperação e dos recursos humanos dos ministérios e do ICP – a criação do ICP acabou por ter poucos efeitos transformadores na modernização da cooperação portuguesa. Para dar resposta a esta situação, foi efectuada uma série de alterações legais com vista a reforçar a coordenação, enquadrar a actividade empresarial da cooperação, destacar o sector da cooperação no orçamento geral do Estado, melhorar o posicionamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros na definição da política de cooperação e garantir a transversalidade da cooperação para o desenvolvimento a nível ministerial.

Assim, no âmbito da coordenação com o setor privado, foi criada em 1999 a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD) que substituiu o Fundo para a Cooperação Económica (FCE), criado em 1991. A APAD continuou centrada em promover o investimento no incentivo de empresas portuguesas nos países destinatários da cooperação, mas com instrumentos específicos de promoção e apoio. Por seu lado, o ICP, na sequência das reformas no sector da cooperação, passou a ser o órgão central de coordenação da política de cooperação enquanto que a APAD passou a ser a principal instituição financiadora da cooperação portuguesa, integrando recursos financeiros públicos e privados mobilizados para a cooperação para o desenvolvimento e assegurando o financiamento de projectos, quer do sector privado quer do governo.

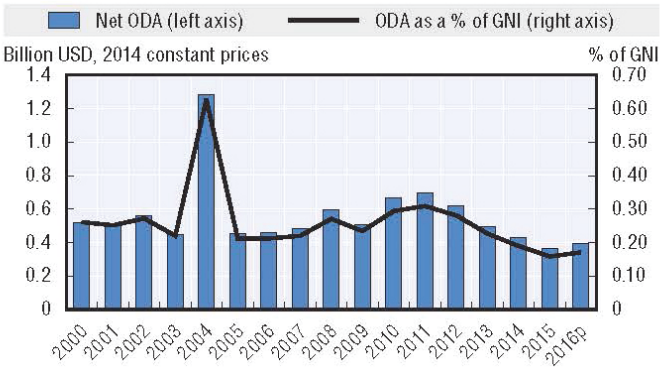
Em 2003, o governo reconhece que a política de cooperação "é pautada por figurinos descentralizados, razão pela qual a sua formulação, execução e finan-

ciamento estão dispersos por vários organismos" e também admite prejuízos a nível de coerência e eficácia da ajuda.[7] Para reverter essa situação a favor de "uma prática mais coerente assente numa estrutura organizativa dotada dos competentes mecanismos de coordenação, informação, controlo e avaliação, no âmbito das novas orientações estratégicas da ajuda pública ao desenvolvimento", nasce nesse ano o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD).[8] O IPAD passa a coordenar, supervisionar e dirigir a política de cooperação portuguesa e de APD, sendo também a única estrutura organizativa com a responsabilidade de coordenação da ajuda e elaboração dos Planos Indicativos de Cooperação (PIC), considerados como os principais instrumentos base de acção.

Em 2012, justificando necessidades de maior eficiência do Estado, o governo decide fundir o IPAD com o Instituto Camões, responsável pela promoção da língua e da cultura portuguesa no mundo. O resultado desta fusão deu origem ao Camões- Instituto da Cooperação e da Língua, que passou a assumir as responsabilidades anterior do IPAD em matéria de cooperação para o desenvolvimento.

Em termos de volume de APD e da sua percentagem face ao PIB, apesar dos compromissos internacionais assumidos no quadro da Declaração do Milénio, desde 2000 que Portugal tem estado longe de alcançar os 0,7 por cento definidos como meta para os doadores da OCDE/CAD (Gráfico 9).

Gráfico 9 – APD de Portugal (2000-2016)



Fonte: OCDE-CAD (2017)

Portugal foi readmitido na OCDE/CAD em 1991 (depois de sair em 1974) e desde esse período os volumes de APD têm sido relativamente pequenos, canalizados de forma bilateral e concentrados nos PALOP (Raimundo, 2014).

[7] http://www.instituto-camoes.pt/sobre/sobre-nos/gestao-sobrenos/historia/historia-do-ipad

[8] http://www.instituto-camoes.pt/sobre/sobre-nos/gestao-sobrenos/historia/historia-do-ipad

Reflexões finais

Os dados estatísticos para os três indicadores analisados neste capítulo demonstram que a presença portuguesa na África Subsariana continua nos últimos 40 anos centrada nos PALOP. No caso das relações comerciais e de investimento, Angola ocupa agora um lugar central representando quase 40 por cento do comércio nacional e mais de 65 por cento do investimento nacional no continente africano. No entanto, no contexto de uma maior diversificação das parcerias económicas de Angola, tal como do continente, para além de Portugal e da Europa, a questão que se põe é saber até que ponto será possível Angola manter o seu lugar central nas relações comerciais e de investimento portuguesas.

Desde 2000 que também se começa a assistir a uma transformação do comércio angolano. O continente asiático, e a China em particular, é hoje em dia o principal parceiro comercial de Angola (Observatory of Economic Complexity, 2018). Esta tendência emergente tem sido fruto da cooperação Sul-Sul que começa a ganhar peso a partir do início do século XXI. Cooperação essa que parece desafiar a hegemonia do paradigma de APD dos doadores tradicionais. No seio da cooperação Sul-Sul, o papel dos doadores asiáticos tem sido crucial por promoverem um paradigma de desenvolvimento que esteve fora de moda durante as últimas décadas: favorecimento de fundos financeiros público-privados em vez da APD, crescimento económico em vez de redução da pobreza, e investimentos estatais implementados por empresas públicas e privadas nos sectores da infraestrutura e da produção industrial. Tal estratégia, desenvolvida primeiro pelo Japão durante os anos 1980s em relação à China e ao Sudeste Asiático, é agora seguida pela China em relação à África e na América Latina. As relações Sul-Sul expandiram-se rapidamente contribuindo para a ascensão económica e geopolítica do "Sul", atualmente responsável por uma grande percentagem do comércio mundial (OECD, 2010, UNDP, 2013).

Neste contexto, os orçamentos de APD dos doadores tradicionais, sob pressão política para serem justificados, estão a mudar para ajudar as empresas nacionais a competirem por mercados em países em desenvolvimento. Não só estão a combinar APD com outros recursos públicos e privados, para catalizar e alavancar fundos adicionais de outros actores (principalmente do sector privado), como concedem maiores recursos financeiros às suas instituições financeiras para o desenvolvimento (IFD) para apoiar as empresas em países em desenvolvimento. No caso português, a criação da IFD SOFID em 2007 vem responder a este novo contexto. Em termos de APD tradicional, a relação entre Portugal e a África Subsariana não parece destinada a mudar. Isto porque a tendência, seguindo

as melhores práticas internacionais no quadro da OCDE-CAD e UE, é para se manter o apoio a países de baixo rendimento no qual se incluem a maioria dos PALOP. Mas mesmo nesta dimensão, num quadro em que a cooperação portuguesa tem estado enfraquecida em termos humanos e financeiros após a crise económico-financeira dos últimos anos, fica em aberto a sua capacidade de dar resposta às necessidades económico-sociais que estes países africanos possam vir a manifestar nos próximos tempos.

Referências bibliográficas

African Development Bank (AfDB), OECD, UNDP and UNECA (2017). African Economic Outlook 2017, Special Theme: Entrepreunership and Industrialization. Adis Ababa: African Development Bank. Consultado em 08.09.2018 na página online do AfDB. https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/AEO_2017_Report_Full_English.pdf

AfDB (2012). The African Consumer Market. Adis Ababa: African Development Bank. Consultado em 09.09.2018 na página online do AfDB. http://www.afdb.org/en/blogs/afdb-championing-inclusive-growth-across-africa/post/the-african-consumer-market-8901/

Banco de Portugal (2009). Evolução das Economias dos PALOP e Timor-Leste 2008-2009. Lisboa: Banco de Portugal.

Banco de Portugal (2018). Evolução das Economias dos PALOP e Timor-Leste 2017-2018. Lisboa: Banco de Portugal.

Devarajan, S. & Fengler, W. (2012). Is Africa´s Recent Economic Growth Sustainable? Note de L´Ifri. Consultado em 09.09.2018 https://www.ifri.org/en/publications/enotes/notes-de-lifri/africas-recent-economic-growth-sustainable

Dowden, R. (2013). Africa: Image and Reality – wealth and poverty sit side-by-side (opinion). African Arguments. Consultado em 10.10.2018 https://africanarguments.org/2013/01/08/africas-image-and-reality-wealth-and-poverty-sit-side-by-side-by-richard-dowden/

Hattingh, D., Russo, B., Sun-Basorun, A. & Van Wamelen, A. (2012). The rise of the African consumer. McKinsey´s Africa Consumer Insights Center. Consultado em 15.11.2018 na página online da Mckinsey. http://www.mckinsey.com/global_locations/africa/south_africa/en/rise_of_the_african_consumer

Faria, R. (2014). A Cooperação Portuguesa no contexto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (1998-2012): um ensaio de modelização. Tese de Doutoramento em Altos Estudos de História, Universidade de Coimbra.

Jerven, M. (2012). Quizzing African GDP stats. This is Africa. Consultado em 12.09.2018. http://www.relooney.com/NS3040/000_New_624.pdf

OECD (2010). Perspectives on Global Development: Shifting Wealth. Paris: OECD Publishing.

Portal Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros, (n.d.), Política externa/ Temas Regionais/ África Subsariana. Consultado em 10.12.2018 na página online do Porta Diplomático do MNE.

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.

Rowden, R. (2013). The Myth of Africa´s Rise. Foreign Policy. Consultado em 20.09.2018. http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/01/04/the_myth_of_africa_s_rise

Sangreman, C. (2009). A teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o estado da arte da cooperação portuguesa. Documentos de Trabalho CEsA, Nº 80.

UNDP (2013). Human Development Report 2013, The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World. UNDP Publishing

World Bank (2012). Africa´s Pulse, Nº. 6. Washington, DC: World Bank. Consultado em 25.10.2018 na página online do World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20239

World Bank (2017). Africa´s Pulse, Nº.15. Washington, DC: World Bank. Consultado em 16.11.2018 na página online do World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26485

Estatísticas

Instituto Nacional de Estatística (INE)

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE

AICEP Portugal Global

http://www.portugalglobal.pt/PT/Paginas/Index.aspx

Observatory of Economic Complexity (OEC)

https://atlas.media.mit.edu/en/

Banco de Portugal (BP)

https://www.bportugal.pt/

OECD-CAD

http://www.oecd.org/dac/

© 2019 Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)

Capítulo 6

A cooperação Portugal-PALOP no domínio da educação: um instrumento de *soft power* para a política externa portuguesa?

Clara Carvalho[1]

[1] Para a elaboração deste texto agradeço o apoio constante de António Raimundo e a gentileza do Embaixador Luís Faro Ramos, presidente do Camões I. P. que disponibilizou os dados sobre a atribuição de bolsas por esse instituto no período 2013-2018.

Este artigo aborda as políticas de soft power no relacionamento entre Portugal e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, salientando o papel do apoio aos sistemas de ensino e educação. A relação com os PALOP tem sido uma prioridade portuguesa desde as independências. Para a recriação dos laços com estes países africanos a política de cooperação portuguesa foi essencial, tendo desde o início apostado no apoio às áreas sociais. A proximidade com os PALOP foi reforçada pela criação da CPLP. Focando a cooperação bilateral portuguesa e a CPLP, o artigo argumenta que as políticas de soft power foram essenciais para a recriação do relacionamento de Portugal com os PALOP, tendo permitido reforçar a posição do país no palco internacional.

palavras-chave: Portugal, PALOP, política externa, cooperação bilateral, CPLP, educação

A relação de Portugal com os países africanos tem-se centrado nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), através de relações diplomáticas, de cooperação, políticas e económicas. África, e os PALOP em particular, são um importante vetor do imaginário nacional, que se constrói ainda em torno da ideia de uma relação particular com estes países africanos. O discurso político tem alternado entre a evocação de uma comunidade unida por laços de afinidade, e outro sobre as oportunidades económicas desta mesma comunidade. No primeiro caso, encontramos os laivos do discurso lusotropicalista que, desde a década de 1950, justificou primeiro a permanência do projeto colonial, arrastado penosamente até 1974, e depois a recriação de laços políticos e económicos com os novos países independentes. A referência às oportunidades económicas é melhor expressa pela política de "lusofonia económica", lançada entre 2011 e 2015, que assume as oportunidades criadas pela existência de um complexo mapa de países falantes de português.

A criação de um espaço de relacionamento entre Portugal e os PALOP deve muito à política de relações internacionais portuguesa, primeiro com o processo de descolonização, depois com o estabelecimento de ações de cooperação e, finalmente, com o envolvimento com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) desde o seu lançamento em 1996. Estes dois espaços de intervenção - a cooperação para o desenvolvimento e a criação de uma plataforma regional dos países de língua portuguesa - assumiram desde o início a sua vocação de instrumentos de soft power. O investimento na cooperação em sectores sociais essenciais, tais como educação e saúde, representaram para Portugal o melhor instrumento no estabelecimento de um novo relacionamento com os PALOP. Neste artigo procuro entender como foram desenvolvidas as políticas de cooperação na área da educação, e qual o seu impacto na criação de laços preferenciais entre Portugal e os PALOP.

A cooperação em educação enquanto instrumento de *soft power*

O papel da educação no desenvolvimento económico e social de um país e na construção dos Estados modernos é unanimemente reconhecido. No entanto, o potencial dos sistemas educativos nacionais como meio de incrementar as relações entre Estados só foi objeto de estudo nas últimas décadas. O pioneiro destes trabalhos foi o politólogo americano Joseph Nye que considerou o sistema educativo de um país um dos seus principais instrumentos de soft power. O conceito de soft power é definido por Nye como "the ability to get what you want through

attraction rather than coercion or payments. It arises from the attractiveness of a country's culture, political ideas and policies" (Nye, 2004, p. x). Segundo esta definição, as relações entre Estados podem ser incrementadas pela capacidade da realidade cultural, política e de valores de um país ser atrativa para outros Estados. A proximidade é construída com base na sedução e na possibilidade de partilha de valores e criações culturais, ou mesmo de ideários e políticas. Trata-se de uma perspetiva que valoriza o relacionamento pela cooperação e pela diplomacia, incluindo a diplomacia cultural, sobre o relacionamento tradicional baseado em interesses de afirmação e de defesa comuns, ou ainda de valorização económica. A aplicação deste conceito à educação foca a capacidade de atração do sistema de ensino, sobretudo o ensino universitário, sobre outros países. Ou seja, um Estado cujo sistema de ensino superior é apelativo para estudantes estrangeiros vê aumentado o seu prestígio no quadro internacional. Nye referia-se especificamente ao caso dos EUA e à atração que as universidades e a cultura americanas exercem sobre os jovens e os cidadãos de outros países. A liderança técnico-científica americana são um elemento central no poder de sedução do seu sistema universitário, sendo este último expresso pela quantidade de alunos estrangeiros que o frequentam.

O ensino superior, além de ser o principal meio de transmissão de um conjunto de conhecimentos e competências, é igualmente um meio de difundir uma particular visão do mundo. Numa perspetiva mais pragmática, podemos dizer que o ensino superior visa criar os futuros profissionais de um determinado estado. Ao atrair estudantes externos que, previsivelmente, regressam ao seu país de origem uma vez terminada a sua formação, esse Estado possui um veículo formidável para expandir os seus valores e o seu prestígio entre os futuros quadros de países terceiros. Como reconhecem Amirbek e Ydyrys (2014):

> Successful foreign students who along with the learning the language will gradually become acquainted with the achievements of science and culture of the host country. These students can gain valuable social capital after having studied abroad. Consequently, after coming back with acquired knowledge and personal relations, they are expected to become effective transmitters of the language and culture of the country where they had studied (p. 502).

No seguimento da análise de Joseph Nye, numerosos autores abordaram as políticas educativas como elementos de soft power e de diplomacia cultural (Amirbek & Ydyrys, 2014; Ang, Isar, & Mar, 2015; Clarke, 2016; Griffiths & Cardona 2015; Holden, 2013; King, 2013; Leylavergne & Parra, 2009; Peterson

2014; Rodrigues, 2017). Muitos destes trabalhos focam a concessão de bolsas e o incentivo ao ensino da língua nos países com os quais são estabelecidas relações diplomáticas. Esta estratégia, particularmente importante durante a Guerra Fria ou na relação com os novos países independentes, tem vindo a ser seguida pelos países que procuram consolidar ou alargar a sua presença internacional recorrendo ao prestígio e papel modelar dos seus sistemas de ensino. Para o fazerem, investiram não apenas no sistema de ensino e na sua competência tecnológica, como facilitaram o acesso de estudantes estrangeiros através de programas de bolsas.

Desde logo o Reino Unido e os EUA, que desde há várias décadas conseguem trazer milhares de estudantes para as suas universidades baseando-se na hegemonia do inglês e na sua liderança em numerosos campos científicos. Os estudos mais conhecidos debruçam-se sobre os EUA e a antiga URSS. Os EUA apoiaram-se num ambicioso programa de bolsas, Fullbright, lançado durante a primeira administração Truman em 1946 e ativo até ao presente (Rodrigues, 2017). Por seu turno a URSS empreendeu um programa de bolsas que atraiu milhares de estudantes entre 1956 e 1991, provenientes sobretudo dos países do Sul, os quais recebiam formação tanto universitária como do ensino secundário, em diferentes regiões do país. Em 1960 foi inaugurada a Universidade de Amizade dos Povos, renomeada Universidade de Amizade dos Povos Patrice Lumumba no ano seguinte, em homenagem ao primeiro-ministro assassinado da República do Congo (Leopoldville), atual República Democrática do Congo. Esta instituição foi criada com o objetivo explícito de receber estudantes dos países apoiados pela URSS, a maioria dos quais provenientes do continente africano (Griffiths & Cardona, 2015, p. 228). Ao longo da sua existência recebeu mais de 700.000 estudantes vindos de África, mas também da América Latina e da Ásia, apoiados por um generoso programa de bolsas. Depois da queda do regime soviético o programa terminou, a universidade passou a ser paga e o número de estudantes estrangeiros diminuiu drasticamente.

Como novos atores neste campo têm sido apontados os casos da China e a Finlândia cujo investimento e sucesso nos sistemas de ensino básico, secundário e universitário têm vindo a ser publicitados graças a testes internacionais, como o PISA, ou rankings universitários (King, 2013; Wojiuk, Michalek & Stormowska, 2015). Outros estudos debruçam-se sobre a Alemanha, a Turquia, a França. A educação é, portanto, um elemento de soft power a três níveis: enquanto veículo de valores atrativos para outras audiências; pelos ativos investidos no sistema educativo pelo governo, que o tornam atrativo em termos comparativos no plano internacional; finalmente, por ser um meio para atingir determinados objetivos

de política externa, como acontece quando o prestígio das instituições de ensino lhes permite ser um veículo da ajuda ao desenvolvimento atraindo estudantes de países recetores (Wojiuk, Michalek & Stormowska, 2015, p. 17). Aqui se incluem não apenas o prestígio do sistema educativo, como a facilidade de acesso ao ensino num determinado país através da concessão de bolsas, o ensino da língua, ou a valorização de todo o sistema educativo, incluindo o ensino básico.

A diplomacia cultural estende-se além da promoção internacional de sistemas educativos: as políticas culturais são veículos eficazes de transmissão de ideias e valores, e são entendidas como um instrumento diplomático crucial. À exportação de ideias, de atividades culturais, de programas de media, da criação de serviços noticiosos, habitualmente associadas às políticas diplomáticas incentivas pelo Estado, juntam-se as atividades promovidas por ONG, associações e caridades.

Além destes agentes reconhecidos de divulgação de valores e atividades, reconhece-se que os meios de transmissão de ideias são atualmente globalizados e a Internet e redes sociais permitem uma livre circulação de ideias e informações. Esta divulgação alargada e democratizada nem sempre concorre para uma visão mais positiva dos valores éticos e culturais de uma sociedade, como notam Ang, Isar e Mar (2015) a propósito da circulação de elementos mais transgressores da cultura popular americana em Estados do Médio Oriente e do Norte de África. Os autores reforçam esta ideia ao realçar que:

> We would argue that it is precisely because the global cultural arena is now inhabited by ever denser flows of ideas, images, perceptions and messages, in which a wide range of people are taking part in ever greater numbers, that the stakes in the struggle to shape ICR [International Cultural Relations] through cultural diplomacy have become so much higher for nation-states, even as success in this field becomes ever more difficult to achieve (p. 372).

As políticas governamentais concentram os seus esforços em canais oficiais tais como os institutos de ensino da língua que atuam como divulgadores culturais (Confucius no caso da China, British Council para o Reino Unido, Institut Français promovido pela França, Goethe Institute apoiado pela Alemanha, Instituto Cervantes suportado pelo Estado espanhol, Instituto Camões para o ensino do português). O seu número tem vindo a aumentar, em parte devido ao reconhecimento da importância dos mercados emergentes na economia global (Amirbek & Ydyrys, 2014, p. 502). O papel destes institutos nas relações internacionais de um país é reconhecido e, como refere Holden num relatório sobre o

British Council, as atividades de diplomacia cultural incrementam o perfil internacional e beneficiam o poder económico (Holden 2013; Ang, Isar & Mar, 2015, p. 372).

Neste artigo procuro demonstrar que o investimento no ensino e na exportação de modelos de ensino, aliado à atractividade do sistema universitário português para os estudantes dos PALOP, foi um dos principais vetores da política externa portuguesa relativamente a estes países africanos. Verificamos que a influência dos sistemas educativos pode ser um instrumento de relacionamento entre Estados tanto pelo seu poder de atração de estudantes estrangeiros como pela exportação de modelos de ensino e outros produtos educativos através de políticas de cooperação. É de realçar que as políticas de diplomacia cultural do Estado português não se resumem à educação, e implicam o investimento em canais dedicados na rádio e televisão estatais (a RDP África e a RTP África), o ensino da língua, as atividades dos centros culturais, as atividades de cooperação e o envolvimento central na CPLP, enquanto organismo regional de influência supranacional.

Os PALOP no contexto da política externa portuguesa

África sempre esteve no cerne da política externa de Portugal, embora as relações deste Estado com os países africanos fossem, durante muito tempo, marcadas pelo passado colonial e as suas consequências, desde logo o processo de descolonização tardio e o peso da guerra colonial/nacionalista que criaram entraves ao estabelecimento de relações de confiança imediatas entre Portugal e os novos países africanos. A política externa portuguesa foi redesenhada depois de 1974, baseada em duas premissas fundadoras, a descolonização e a integração europeia, sendo articulada em torno de três eixos geopolíticos. O primeiro destes vetores, o eixo europeu, subsumido na integração de Portugal na União Europeia em 1986, tem sido prioritário nas relações externas portuguesas e marcou os seus compromissos económicos e políticos. O segundo, o eixo atlântico, representado pela integração do país na Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) em 1949 marcou a política internacional portuguesa, as suas obrigações militares e políticas. O último, que muitos autores apelidam de "eixo lusófono", abrange o desenho do antigo império colonial, incluindo os países africanos lusófonos (PALOP) e o Brasil, e encontra sua melhor expressão na integração diplomática de Portugal na CPLP em 1996 (Raimundo, 2014; Sá, 2015; Teixeira, 2010).

O posicionamento de Portugal nestes três eixos joga-se também no seu relacionamento com os países africanos e, especialmente, com os PALOP. O arrastar

do domínio colonial, a oposição à livre determinação dos países africanos de administração portuguesa e a guerra colonial, criaram uma crispação inevitável nas relações entre Portugal e os PALOP no período da pós-independência. Tratou-se de uma situação paulatinamente sanada pela colaboração do Estado português com os governos dos novos países, bem como pela proximidade cultural, educacional e linguística entre os membros dos novos governos nacionais e alguns elementos do Estado português. A escolha do português como língua oficial dos novos Estados independentes foi um dos principais elementos que viria a justificar as ações de aproximação e colaboração futuras. Tratou-se de uma escolha política, de afirmação de identidades nacionais no contexto regional, de reconhecimento de uma unidade supra-regional entre os cinco PALOP, mas não correspondia à realidade linguística dos novos países independentes onde a maioria da população não dominava esta língua. Esta escolha linguística justificou-se, desde logo, pelo carácter dos movimentos nacionalistas que receberam o poder em 1974 e 1975, definidos como "movimentos modernos" (Chabal, 1992) que partilhavam a visão da construção de um Estado nacional que se sobrepusesse às diferenças étnicas, com líderes que tinham passado pelo ensino superior em Portugal. A necessidade de afirmar a identidade nacional num contexto dominado por outra língua, fosse o francês no âmbito regional da Guiné-Bissau ou o inglês no caso de Moçambique, contribuiu para esta opção. Finalmente, os líderes dos movimentos nacionalistas possuíam entre si afinidades e uma história comum construídas em torno do mesmo objetivo, a luta contra o colonialismo português.

A opção pelo português como idioma oficial foi consagrada sem contestação aparente no momento das independências, apesar de ser uma língua conhecida por um segmento significativo da população apenas nos casos de Angola e de Cabo Verde. Posteriormente, esta escolha veio a ser contestada nos meios intelectuais por ter servido de justificação para o lançamento de políticas ditas de "lusofonia" que tendem a ignorar a complexidade histórica do relacionamento entre estes países. Contudo, em termos políticos e diplomáticos, a adoção da língua portuguesa foi uma das bases da construção de relacionamentos futuros.

Para Portugal foi necessário redesenhar os contornos da interação com os países africanos após a descolonização. Este relacionamento foi construído nas duas décadas seguintes em torno de três eixos: a importância da ligação com África para a afirmação geo-estratégica do país; o investimento em políticas de reconstrução nacional e de diplomacia cultural, através das ações de cooperação e do ensino da língua; e o incentivo à criação de um organismo supranacional, a CPLP. Sendo um país pequeno, mas pertencendo ao mercado mundial mais forte, Portugal teve que se envolver em estratégias de soft power, expressas tanto

pelas políticas de cooperação quanto pelo envolvimento na criação e atuação de uma nova organização regional.

A adesão de Portugal à União Europeia abriu um novo fórum para as aspirações do país a desempenhar um papel na arena internacional, sendo considerado um "facilitador" nas relações Europa-África. Em diversas ocasiões, a diplomacia portuguesa promoveu esta conexão que conheceu o seu apogeu na organização de duas cimeiras Europa-África durante a presidência portuguesa da UE, respetivamente em 2000 (Cairo) e 2007 (Lisboa) (Vines, 2012). O principal investimento de Portugal em África é devedor da estabilização da economia portuguesa nas décadas de 1980 e 1990, que permitiu ao país integrar o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) em 1991 (Raimundo, 2014). A partir desta data, as relações com a África foram guiadas por interesses económicos e políticos, bem como pelas políticas de cooperação e desenvolvimento. A política de cooperação portuguesa focou-se, desde os seus primórdios, nos PALOP e, depois, em Timor Leste. Em termos de interesses, investiu na promoção da língua portuguesa, enquanto instrumento-chave para a política externa portuguesa, e na promoção do seu papel de interlocutor em redes temáticas internacionais (Faria, 2012).

Num estudo sobre a cooperação portuguesa, Patrícia Ferreira, Fernanda Faria e Fernando Jorge Cardoso (2016, pp. 41-42) dividem a sua história até 2015 em quatro fases, a que se pode acrescentar uma quinta correspondendo ao atual redireccionamento dos fundos atribuídos à cooperação. A primeira fase, de 1976 a 1990, representa o período inicial, marcado pelo interesse do governo português em estabelecer uma relação de cooperação com as antigas colónias portuguesas em África, que só veio a ser esboçada com a entrada de Portugal na Comunidade Europeia em 1986. A segunda fase, de 1991 a 2002, é caracterizada pela entrada do país no CAD-OCDE como doador, e pela concepção de uma política de cooperação portuguesa expressa na criação de um Fundo de Cooperação Económica (1994), bem como pelo estabelecimento da primeira Agência Portuguesa de Assistência ao Desenvolvimento (1999), e do primeiro documento de orientação estratégica de cooperação ("A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI", 1999). A terceira fase, de 2003 a 2011, representa a consolidação da cooperação portuguesa expressa na concepção do documento "Uma Visão Estratégica Para a Cooperação Portuguesa" (2005), pela consolidação da agência de cooperação (IPAD) e ainda pela definição de critérios e indicadores seguindo os parâmetros da ODCE, para uma ajuda efetiva e de acordo com as prioridades definidas pelos Objetivos do Milénio. A quarta fase, de 2012 até 2015, representa um período de recessão e diminuição do investimento em cooperação e ajuda ao desenvolvimento, devido à implementação de um programa de ajustamento estru-

tural em Portugal, causando grandes cortes financeiros. Em 2014 foi lançado o atual documento orientador para o sector, "Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020" que reforça e alarga as opções definidas anteriormente e introduz o sector privado como área prioritária. Desde 2015 tem-se assistido ao redesenhar da política de cooperação, marcada pelo apoio direto a atividades articuladas com o sector económico, nomeadamente através da Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito (SOFID), e abrangendo um novo foco estratégico, a América Latina.

Atualmente, os principais eixos da cooperação portuguesa são a cooperação para o desenvolvimento, a educação e sensibilização para o desenvolvimento, e a ajuda humanitária de emergência.[2] Os acordos de cooperação baseiam-se em acordos bilaterais com os países beneficiários. O montante global não é atribuído de forma equitativa, sendo que Cabo Verde e Moçambique representaram, entre 2010 e 2014, mais de 60 por cento da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) bilateral portuguesa e foram os principais beneficiários da cooperação (Ferreira, Faria e Cardoso 2016, p. 44).

Nos últimos anos, a escassez financeira e uma nova política de ajuda ao desenvolvimento levaram à integração em diferentes parcerias com outros doadores, expressa nos projetos delegados de cooperação, aproveitando uma longa experiência e as semelhanças linguísticas e institucionais entre os países lusófonos. Os projetos de cooperação tendem a ser mais participados, integrados e a reunir diferentes parcerias, seguindo a orientação geral da cooperação europeia. Desde 2015 tem-se assistido ao retomar do financiamento da APD, aumentado o volume de negócios na cooperação internacional que segue as principais direções dentro da OCDE e da comunidade internacional. Esta orientação levou ao retraimento do apoio direto de ajuda para aumentar o investimento no desenvolvimento estrangeiro, principalmente para financiar projetos de infraestruturas, ações de segurança alimentar e recursos básicos, bem como o apoio a áreas consideradas prioritárias como saúde e educação. Note-se que as fontes de financiamento são cada vez mais complexas nos países em desenvolvimento, incluindo os que integram os PALOP, e envolvem remessas de emigrantes (que superaram amplamente a APD na maioria dos países africanos), investimentos internacionais (representando mais de 40 por cento de todo o financiamento externo) e recursos internos.

[2] Estes programas são desenvolvidos através dos seguintes eixos de intervenção: "governação, Estado de direito e direitos humanos; e desenvolvimento humano e bens públicos globais. Estes eixos materializam-se em oito prioridades sectoriais: i) capacitação institucional; ii) segurança e desenvolvimento; iii) educação e ciência; iv) saúde; v) ambiente, crescimento verde e energia; vi) desenvolvimento rural e o mar; vii) proteção social e inclusão social; viii) o sector privado. Ver: http://www.instituto-camoes.pt

As políticas portuguesas de cooperação e ajuda, centradas nos países africanos lusófonos e em Timor Leste, permitiram que o país, caracterizado por ser um pequeno doador, tivesse maior impacto nos países beneficiários. Os diferentes programas de cooperação também favoreceram uma abordagem sectorial de relevo em áreas como educação, saúde, justiça, segurança e defesa, e finanças. Estes programas implicam uma multiplicidade de atores, como ministérios e instituições públicas, ONG, parlamento, tribunais, municípios, universidades, representantes de igrejas, fundações, e associações de migrantes (Ferreira, Faria e Cardoso 2016, p. 42).

A cooperação no sector da educação a nível bilateral

A cooperação portuguesa tem seguido os documentos orientadores para o e as indicações do CAD no seguimento das avaliações realizadas. Os sectores sociais foram valorizados desde o lançamento da cooperação portuguesa, sendo a educação o principal recetor dos fundos de cooperação em termos absolutos e a área privilegiada no financiamento da ajuda bilateral portuguesa. Os dados analisados por Raquel Faria (2012, p. 10) para o período de 1998-2011 mostram que a APD bilateral superou a APD multilateral, tendo o financiamento sido prioritariamente dirigido para o sector de infraestruturas e serviços sociais, incluindo o sector educativo, o governo e a sociedade civil. Durante este período o sector educativo canalizou 39 por cento da APD bilateral e 38 por cento da cooperação técnica.

As prioridades do sector educativo definidas no documento "Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Educação" (2012) são seis: i) expansão do acesso à educação (em particular ao ensino básico); ii) melhoria da qualidade da educação e dos sistemas de ensino; iii) reforço e consolidação da língua portuguesa; iv) apoio à formação e qualificação de quadros docentes; v) reforço institucional e melhoria da gestão escolar; vi) desenvolvimento das TIC e reforço dos apoios didáticos e pedagógicos. Estas prioridades têm orientado a maioria das ações de cooperação, tanto as diretamente realizadas pela cooperação portuguesa como as implementadas pelas Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD). Note-se que o sector educativo é diversificado e abrange o financiamento de projetos específicos, tais como construção de escolas, bibliotecas e mediatecas; reabilitação de edifícios essenciais no domínio do ensino e da educação; fornecimento de materiais e equipamentos escolares; bolsas de estudo; protocolos entre universidades; ações de formação; conferências e seminários. No período seguinte (2011-2015) esta tendência continuou, e o sector de Infraestruturas e Serviços Sociais, que inclui as

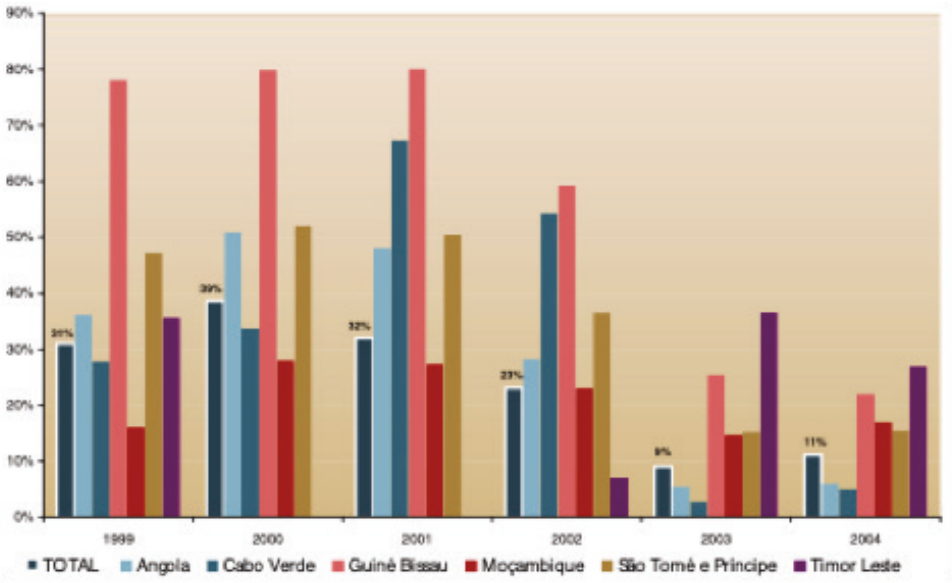
ações nas áreas de educação e de saúde, foi o principal recetor da APD, recebendo 42 por cento do financiamento total.

De acordo com os dados disponibilizados pelo Camões IP para o período entre 2012 e 2015, mantém-se o peso relativo das despesas com programas de educação na ordem de, pelo menos, 24 por cento de todo o orçamento disponível, distribuídos de acordo com os Programas Indicativos da Cooperação (PIC) assinados com cada país beneficiário. De entre os projetos e programas financiados, destacam-se aqui as ações de formação na área do ensino básico. Nos programas em curso ou recentemente terminados, realço o papel do Programa de Ensino de Qualidade na Guiné-Bissau (2012-2016), que privilegiou a formação de professores do ensino básico e secundário, apoio na formação de educadores de infância e assistência técnica em Formação e Gestão Escolar; o projeto Escola Mais em São Tomé e Príncipe (2009-2016), que abrange a formação dos professores do ensino básico e secundário, e ainda de apoio à capacitação dos serviços do Ministério da Educação. Em Angola a cooperação portuguesa inclui o Programa de Apoio ao Reforço do Ensino Secundário (PARES) que promove a formação de professores do ensino secundário e a capacitação de formadores nacionais; o apoio à Universidade Agostinho Neto no reforço das competências em língua portuguesa e ciências básicas no ano zero desta universidade, bem como nas áreas designadas por STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics): Engenharia, Medicina, Agronomia e Veterinária. Em Moçambique é de realçar o projeto de apoio ao Ensino Técnico-Profissional que, com a colaboração de outros atores, permitiu chegar a 48 escolas profissionais envolvendo 60.000 alunos. Em Cabo-Verde o projeto Consolidação do Sistema Educativo, em parceria com o Ministério da Educação de Cabo Verde e o seu homólogo português, dá assistência técnica junto da Direção Nacional de Educação de Cabo Verde para a implementação, coordenação e supervisão do processo de revisão e desenvolvimento curricular de todos os níveis de ensino pré-universitário, e ainda no apoio à formação de professores.

Um outro vetor da cooperação portuguesa respeita ao ensino universitário. Além de apoiar projetos específicos e protocolos entre universidades, o antigo IPAD promoveu a criação da Faculdade de Direito de Bissau (1991), ao abrigo de um protocolo com a Faculdade de Direito de Lisboa; a cooperação entre a Faculdade de Direito de Lisboa com a Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane em Moçambique, que data de 1996; em Angola destaca-se o projeto de cooperação entre a Faculdade de Medicina da Universidade do Porto e a Faculdade de Medicina da Universidade Agostinho Neto, iniciado em 2005, e em Cabo Verde o projeto de cooperação entre a Faculdade de Agronomia e o Instituto Superior de Agronomia da Universidade de Lisboa.

O programa mais conhecido de apoio ao ensino superior promovido pela cooperação portuguesa é, porventura, o de atribuição de bolsas de estudo que permitiram a alunos dos PALOP e de Timor-Leste estudarem em universidades portuguesas. Estes apoios distribuem-se em bolsas internas, que possibilitam aos estudantes dos PALOP frequentarem instituições do seu próprio país, e bolsas externas, visando o acesso a cursos de licenciatura, mestrado e doutoramento em Portugal. Trata-se de um dos primeiros programas da cooperação portuguesa, em curso desde 1995, que foi reformulado em 2003 no sentido de privilegiar os alunos do ensino pós-graduado e os elementos dos organismos estatais que pudessem beneficiar da sua formação nas suas atividades profissionais, e ainda com vista a reduzir o risco de brain drain, a saída dos profissionais qualificados do país. Como se nota na Figura 1, esta atividade foi extremamente relevante no período inicial da cooperação portuguesa depois da adesão ao CAD.

Figura 1 – Peso das bolsas do IPAD na APD bilateral destinada à educação, por país



Nota: não inclui as bolsas no âmbito da cooperação técnico-militar, que não são, de acordo com os critérios internacionalmente aceites, contabilizadas para efeitos de APD.

Fonte: IPAD/Augusto Mateus & Associados, 2006, p. 14.

O peso relativo da atribuição de bolsas no contexto dos programas de cooperação tem vindo a decair paulatinamente, tendência que se faz notar desde o início da década de 2000. Num estudo sobre os bolseiros dos PALOP em Portugal, Ana Bénard da Costa (2012) nota que o número de bolsas para licenciatura foi diminuindo ao

longo da década de 2000, em benefício das bolsas para ensino pós-graduado. No entanto, o montante atribuído manifestou uma ligeira subida, de 3.635 para 3.864 milhões de euros entre 2005 e 2009. Para esta década, a maioria das bolsas foram atribuídas a estudantes provenientes de Cabo Verde (302), seguindo-se Moçambique (300), Angola (255), Guiné-Bissau (216) e São Tomé e Príncipe (215). Contudo, este programa tem vindo a decrescer em razão do apoio direto às instituições de ensino universitário nestes países (Bénard da Costa, 2012, p. 173; OCDE). Ana Bénard da Costa refere que o número de bolseiros do IPAD é apenas uma fração do total de estudantes destes países em instituições portuguesas. Por exemplo, para o ano de 2007/2008 existiam em Portugal 4.648 estudantes provenientes de Angola; 3.844 provenientes de Cabo Verde; 983 vindos de Moçambique; 644 estudantes de São Tomé e Príncipe e apenas 318 estudantes da Guiné-Bissau. Estes números sobressaem tanto mais quanto não têm relação direta com a dimensão dos respetivos países, mas com a capacidade económica das suas elites, o seu acesso ao ensino superior e a relação de proximidade com Portugal por comparação com outros países, como a África do Sul (no caso de Moçambique). É de realçar que nem todas as bolsas para estudantes dos PALOP resultam diretamente da cooperação portuguesa. O Estado português apoia igualmente as bolsas no âmbito do Ensino Técnico-Militar, as bolsas para o Ensino Jurídico, e as bolsas de Língua e Cultura Portuguesas, também geridas pelo Camões IP e distintas das bolsas de cooperação. Esta diversidade é indicada na Tabela 1, relativa às bolsas atribuídas pela cooperação portuguesa.

Tabela 1 – Bolsas atribuídas pela cooperação portuguesa em 2008

	Licenciatura	Mestrado	Doutoramento	Internas	Militares	Total
Angola	18	20	7	40	32	**117**
Cabo-Verde	27	34	13	20	28	**122**
Guiné-Bissau	32	15	6	60	29	**142**
Moçambique	30	34	5	40	77	**186**
São Tomé	32	20	6	60	22	**140**
Timor	4	19				**23**
Total	143	142	37	220	188	**730**

Fonte: Correia, 2011, p. 20.

Note-se que esta tendência continuou na década seguinte. Os dados relativos às bolsas atribuídas no período 2013-2018 (ver Tabela 2) mostram um retomar do interesse por este programa entre 2016 e 2018. Os dados disponibilizados pelo Camões

I. P., distinguem as bolsas académicas (licenciatura, mestrado e doutoramento, e ainda as bolsas no país) dos apoios militares, policiais e judiciais. Embora Angola nunca requeira bolsas internas, para os restantes países estes são os apoios mais representativos. Seguem-se os apoios a forças de segurança (militares e policiais) no caso de Angola e Cabo Verde. As bolsas académicas têm vindo a crescer, com particular incidência nas bolsas para licenciatura. Em termos de financiamento, Moçambique continua a ser o país mais apoiado em termos absolutos, seguido por São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Guiné-Bissau.

Tabela 2 – Bolsas atribuídas pela cooperação portuguesa, 2013-2018

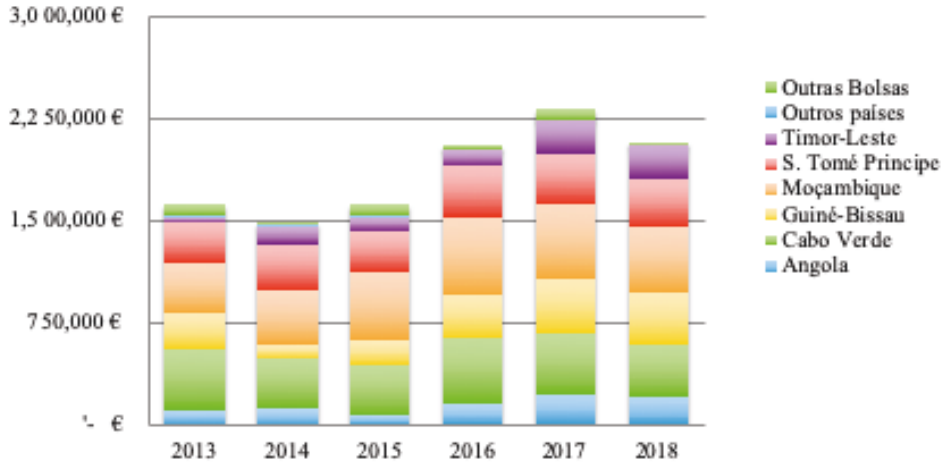
País	Tipo Bolsa	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
Angola	Licenciatura	0	1	1	17	18	12
	Mestrado	3	1	6	7	6	3
	Doutoramento	1	1	1	1	2	2
	Policial	0	0	0	0	0	0
	Judicial	0	0	0	0	0	0
	Militar	35	31	7	0	6	29
	Internas	0	0	0	0	0	0
	Total	**39**	**34**	**15**	**25**	**32**	**46**
Cabo Verde	Licenciatura	5	3	0	10	11	14
	Mestrado	22	12	21	17	16	6
	Doutoramento	9	6	11	12	9	8
	Policial	5	5	6	11	17	18
	Judicial	0	0	0	0	0	0
	Militar	15	17	12	10	17	12
	Internas	35	38	40	36	44	44
	Total	**91**	**81**	**90**	**96**	**114**	**102**
Guiné-Bissau	Licenciatura	9	4	7	14	13	11
	Mestrado	6	2	11	13	7	6
	Doutoramento	1	3	7	7	7	8
	Policial	2	2	4	6	8	7
	Judicial	0	0	0	0	0	0
	Militar	2	2	6	7	8	5
	Internas	16	11	60	60	60	60
	Total	**36**	**24**	**95**	**107**	**103**	**97**

Tabela 2 – Bolsas atribuídas pela cooperação portuguesa, 2013-2018 (cont.)

País	Tipo Bolsa	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
Moçambique	Licenciatura	2	9	16	32	30	28
	Mestrado	15	19	22	14	10	4
	Doutoramento	8	8	12	15	11	11
	Policial	0	0	0	0	0	0
	Judicial	0	0	0	0	0	0
	Militar	9	16	9	8	6	8
	Internas	23	29	28	35	34	33
	Total	**57**	**81**	**87**	**104**	**91**	**84**
São Tomé e Príncipe	Licenciatura	16	11	12	18	18	16
	Mestrado	13	7	15	12	7	5
	Doutoramento	3	3	6	6	6	6
	Policial	10	9	9	8	9	8
	Judicial	0	0	0	0	0	0
	Militar	6	6	8	7	7	4
	Internas	60	44	60	45	45	41
	Total	**108**	**80**	**110**	**96**	**92**	**80**
Timor Leste	Licenciatura	0	0	0	9	12	11
	Mestrado	8	8	3	11	11	11
	Doutoramento	3	2	1	3	3	2
	Policial	0	0	0	0	0	0
	Judicial	0	0	0	0	0	0
	Militar	0	1	1	0	4	4
	Internas	0	36	39	40	40	40
	Total	**11**	**47**	**44**	**63**	**70**	**68**
TOTAL Bolsas Países		**342**	**347**	**441**	**491**	**502**	**477**

Fonte: Camões I.P.

Figura 2 – Evolução das verbas despendidas em bolsas da cooperação, 2013-2018



Fonte: Camões I.P.

Verificamos que desde o seu início a APD portuguesa tem valorizado os sectores sociais e, em particular, a educação (Correia, 2011; Ferreira, 2012). Trata-se de uma intervenção que se desdobra em diferentes programas, desde logo o apoio ao ensino básico e depois secundário, através da formação de professores e das intervenções direcionadas para o apoio técnico aos organismos ministeriais ou ainda à administração escolar. Esta vertente é complementada pelas intervenções de diferentes organismos, nomeadamente ONG, igrejas e universidades que concorrem no mesmo sentido. Os acordos entre universidades procuram colmatar áreas de ensino consideradas prioritárias, como as Escolas Superiores de Educação, as disciplinas STEM, ou ainda as ciências jurídicas. Estes programas são complementados pela atribuição de bolsas a estudantes dos PALOP, quer ao nível interno, quer para frequentarem estabelecimentos de ensino em Portugal. No entanto, este programa tem diminuído significativamente nos últimos anos a favor das intervenções diretas nos países de origem.

Numa outra vertente, da promoção da língua portuguesa, o Camões I.P. investe no ensino, tanto em termos individuais como ao nível das universidades, formação de professores ou capacitação de quadros técnicos do Estado em diferentes países, incluindo aqueles em que está presente como parceiro da cooperação. Nestes últimos procura-se uma coordenação das atividades de ensino da língua com os projetos de cooperação, que nem sempre é conseguida. Tanto mais que estes programas só passaram a ser coordenados por um mesmo organismo desde a junção do antigo IPAD e do Instituto Camões em 2012. A política de pro-

moção da língua portuguesa e de capacitação de profissionais no ensino tem sido a mais investida da cooperação portuguesa nos PALOP. Trata-se de um trabalho de proximidade e de longo termo, que implica um notável conhecimento e envolvimento nos projetos de cooperação. Mas é, em simultâneo, um conjunto de intervenções que capacitam os países parceiros na sua opção estratégica de manterem o português como língua oficial, e que fortalecem a posição de Portugal no campo das relações internacionais. Com efeito, ao promover o português, bem como a cooperação universitária, nomeadamente no campo jurídico, a política de cooperação portuguesa está a manter a sua posição preferencial junto dos diferentes PALOP, bem como dos países que pretendem expandir as suas redes comerciais para África. A partilha de uma mesma matriz jurídica facilita igualmente as futuras parcerias, tanto económicas como políticas. O investimento do ensino superior permite capacitar os potenciais quadros dos países beneficiários da ajuda e investir num desenvolvimento de longo termo. O estabelecimento de relações de confiança com as futuras elites nacionais representa igualmente um capital social importante na manutenção dos laços estratégicos com tais Estados.

O papel da CPLP como instrumento de *soft power*

O envolvimento na criação da Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa constituiu o elemento mais visível da nova política de aproximação e relacionamento de Portugal com os PALOP. À data da sua criação, em 1996, a CPLP incluía Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, a que mais tarde se vieram juntar Timor-Leste (2002) e Guiné Equatorial (2014). A criação da CPLP representou um projeto de longo prazo tanto para o Brasil como para Portugal. Tal projecto enfrentou vários constrangimentos, sendo o principal as objeções aparentes do governo angolano.

As relações angolano-portuguesas têm sido marcadas por interesses políticos e económicos, misturados com o sentimento de um mal-estar latente, ainda decorrente da relação ultrapassada entre colonizador e colonizado. Por um longo período após a independência de Angola, os partidos socialista e comunista portugueses concorreram na sua capacidade de diálogo com o governo angolano. O apoio público dado à UNITA por alguns sectores da sociedade portuguesa, em particular ligadas ao Partido Socialista, foi encarado com suspeita pelo governo do MPLA (Oliveira, 2005; Vines, 2012). As visitas de Estado foram escassas até à década de 1990, altura em que o governo social-democrata português assumiu a liderança ao negociar o acordo de paz de Bicesse. Muito embora este acordo tenha sido de imediato cancelado pelos líderes da UNITA após as eleições de 1992

que deram uma clara vitória ao MPLA. A desconfiança face às famílias políticas portuguesas perdurou, e o acordo da CPLP só foi assinado em 1996 depois de Mário Soares terminar o seu mandato e abandonar a presidência portuguesa.

A CPLP foi inspirada em organizações regionais que a precederam, como a Commonwealth, fundada em 1926, e a Organização Internacional da Francofonia (OIF), fundada em 1970. No entanto, existem profundas diferenças entre as três organizações, desde logo o contexto histórico em que se desenvolveram, e a capacidade económica e o peso nas relações internacionais dos países que representam os antigos colonizadores. Desde o início, a CPLP foi concebida como uma organização baseada na paridade, onde cada membro tinha as mesmas prerrogativas. Reconhece-se facilmente que os principais atores da CPLP são o Brasil, Portugal e Angola, embora com pesos e interesses diferentes entre si. Durante quase duas décadas, a CPLP, que tem sede em Lisboa e uma direção que circula entre os seus membros (com exceção de Portugal), constituiu-se como um fórum diplomático. A sua relevância foi principalmente sentida em Portugal, uma vez que incorporou as aspirações do país em re-centrar o seu eixo económico e diplomático e ter uma voz mais proeminente na UE em relação aos países do Sul. A política externa portuguesa no grupo de países de língua portuguesa prevê o desenvolvimento de um triângulo estratégico entre Portugal, Angola e Brasil, que permite o cruzamento de três continentes e dois lados do Atlântico, e entre vários países e a União Europeia, com Portugal como parceiro. Por estes diferentes motivos, a CPLP foi, desde o início, um gesto estratégico por parte da diplomacia portuguesa.

As principais atividades da CPLP centraram-se inicialmente na diplomacia económica e na diplomacia cultural. Sendo um organismo com um financiamento limitado, o impacto da sua atividade pode ser medido sobretudo pelo espaço de proximidade criado, e pelo incentivo à criação de parâmetros comuns que permitam o desenvolvimento de atividades significativas para todos os parceiros. A educação, bem como as manifestações culturais, são elementos essenciais para a criação desta comunidade de valores, e a CPLP incentiva o desenvolvimento de grupos de estudo animados por pontos focais, de redes de instituições, como a Rede de Instituições Públicas de Ensino Superior (RIPES), de concursos entre os parceiros como as Olimpíadas da Matemática destinada a alunos do secundário, apoio à alfabetização e ao ensino técnico, de atividades de divulgação cultural ligadas ao projeto da lusofonia, como festivais de poesia. O principal acordo, no campo da educação, respeita à cooperação entre as instituições de ensino superior dos Estados membros. Mas apesar de ter sido assinado em 1998, as suas ações têm sido limitadas. A instituição pretende promover a afirmação do

espaço linguístico como espaço de interação e de colaboração. As ações da CPLP investem na advocacy e no diálogo mais do que no impacto imediato que caracteriza os projetos de cooperação analisados anteriormente. No entanto, começa a ser realizado um esforço no sentido da efetivação de ações comuns no âmbito da educação e ciência, de que são exemplo a criação de reuniões de grupos focais na educação. Este investimento é devedor do aumento da influência da CPLP, tanto no quadro dos seus países membros, como junto de outros parceiros e organizações internacionais. A ascendência da CPLP ficou a dever-se ao incrementar do peso económico das relações comerciais realizadas entre os países membros.

No início da sua atividade, várias foram as vozes de analistas que consideraram as dificuldades internas da organização, os compromissos regionais dos seus membros, nomeadamente os que Portugal assume com a União Europeia, e o seu sub-financiamento, fatores que invalidavam a sua projeção (Ennes Ferreira & Almas, 1996). Contudo, na última década, a CPLP tornou-se o quadro perfeito para o lançamento de uma política económica mais pró-activa. O governo português participou em diferentes ações com o objetivo de promover o investimento externo e as parcerias na CPLP, sobretudo com os países africanos. Para entender esse relacionamento é útil analisar os dados sobre as trocas económicas entre os países que integram este organismo. Os países da CPLP estão integrados em sete áreas económicas regionais distribuídas em quatro continentes (Figura 3).

Figura 3 – Mercados económicos regionais e relacionamento entre os países da CPLP

Fonte: AIP, 2014

Estima-se que o mundo de língua portuguesa tem cerca de 258 milhões de habitantes e integra diferentes regiões económicas que compõem cerca de 1,8 mil milhões de pessoas. No que se refere aos acordos de comércio dentro da CPLP, eles também contribuem para a entrada em outras organizações regionais. Olhando apenas para o continente africano, verificamos que os membros da CPLP integram as seguintes organizações: CEDEAO/ECOWAS (Guiné-Bissau e Cabo Verde), CEEAC (Angola e São Tomé e Príncipe) e SADC (Angola e Moçambique). O valor económico total da CPLP em 2012 foi de cerca de 3,7 por cento do mundo (AIP – Associação Industrial Portuguesa, 2014). É de realçar que a CPLP é uma comunidade com desequilíbrios estruturais profundos. São Tomé e Príncipe, Timor-Leste, Cabo Verde e Guiné-Bissau, representaram em 2012 apenas 1,37 por cento da população da comunidade e 0,17 por cento do PIB. Também em 2012, Moçambique, apesar de representar apenas 0,56 por cento do PIB comunitário, realizou quase 10 por cento da população da comunidade, apenas ultrapassado pelo Brasil, que representou então 76,6 por cento da população total da CPLP (AIP - Associação Industrial Portuguesa, 2014). Em termos de trocas comerciais, Portugal é o país que se destaca como tendo mais exportações dentro da CPLP, seguido de Angola devido ao peso das exportações de petróleo.

O peso comercial dos membros da CPLP inspirou o governo de Passos Coelho (2011-15) a liderar uma política de "Economia Lusófona", traduzida pela promoção do investimento no quadro de países da CPLP. Esta política destinava-se a alavancar a economia portuguesa, durante o período de ajustamento estrutural, a investir em mercados alternativos à UE, que representa o principal destino de importações e exportações portuguesas. Por outro lado, pretendeu-se reconhecer o papel de Portugal como mediador entre a UE e outras organizações regionais como o Mercosul, a SADC, a CEEAC e a CEDEAO. Tais investimentos foram devidamente justificados pelo aumento do comércio entre Portugal e outros membros da CPLP durante o período imediatamente anterior. Em 2008 a CPLP forneceu 2,77 por cento do valor total dos produtos importados por Portugal, um valor que aumentou para 5,55 por cento em 2012. Estes dados são significativos sobre o peso económico que a CPLP representa e a sua importância para os países envolvidos.[3]

Verificamos que a importância tanto estratégica como comercial da CPLP é o melhor indicador do sucesso da sua atividade diplomática. A organização tem procurado apoiar a atividade económica através de reuniões especializadas e da disponibilização de informação sobre propriedade industrial, sistemas de proteção social e legislação. A promoção de acordos relativos à alfabetização, ao

[3] Esta temática foi desenvolvida em Carvalho (2018).

ensino superior e ciência, e recentemente ao ensino técnico-profissional, embora ainda mais intencionais do que relativos a ações concretas, são uma expressão da importância crescente desta plataforma regional.

Reflexões finais

A política externa portuguesa para África tem seguido estratégias de soft power e investido em dois mecanismos de atuação: as relações de cooperação e a promoção da CPLP, enquanto espaço diplomático mas também de trocas comerciais. Ambas as ações – cooperação bilateral e organismo regional – evocam a partilha de uma língua comum como justificativo da criação de uma comunidade de interesses e valores. Como vimos, a criação deste espaço de língua portuguesa não era inquestionável, uma vez que a maioria da população dos atuais PALOP não dominava este idioma aquando da independência. A adoção do português como língua oficial resultou de uma escolha política dos países independentes, tendo sido motivada por razões de cariz histórico ou de reforço da identidade nacional num quadro regional de países anglófonos (Moçambique) ou francófonos (Guiné-Bissau). Note-se que a escolha de uma língua internacional ligada ao processo de colonização tem sido posta em causa nos meios intelectuais, mas nunca foi contestada pelas entidades governamentais dos PALOP que se sucederam desde a data das independências.

A cooperação portuguesa consolidou-se como o principal veículo de interação entre Portugal e os novos países independentes, tendo as ações de reforço do sistema educativo ocupado um papel central no seu quadro. Portugal sempre afirmou a sua posição única para promover o sistema educativo de países onde se ensina em português e investiu em ações de formação e apoio a este sistema. Embora fossem privilegiados os sistemas de ensino básico e secundário (e, nos últimos anos, o pré-escolar), é de realçar o apoio ao ensino superior, principalmente na área jurídica ou outras consideradas prioritárias. Um dos elementos mais relevantes é a política de atribuição de bolsas para o ensino superior. Note-se que as atividades de apoio ao ensino superior, incluindo a política de atribuição de bolsas, não se enquadram diretamente nas ações de combate à pobreza que ditam a cooperação dos países membros da OCDE. Contudo, estas ações afirmaram-se como um fator crucial na criação e aprofundamento da capacidade de atração e de influência portuguesas. Os laços estabelecidos com as futuras elites e quadros dos países apoiados são essenciais para a manutenção de uma relação de colaboração e cooperação entre os PALOP e Portugal. No seguimento da definição de soft power de Joseph Nye, verificamos que o apoio ao sistema

educativo e a política de bolsas têm contribuído para o aprofundamento das relações entre estes países.

A escolha do português criou uma janela de oportunidades para a política externa portuguesa (tal como a brasileira) poder investir na formação de uma plataforma regional que incorporasse os novos países lusófonos. Tendo sido criada volvidas duas décadas sobre as independências e o fim das guerras nacionalistas, num contexto de paz em quase todos os países envolvidos, a CPLP representou a principal iniciativa diplomática que aproximou, com carácter de igualdade, todos os seus membros. Embora a CPLP seja uma organização primordialmente subfinanciada e, consequentemente, com dificuldade de implementação de uma agenda própria, tem conseguido criar um espaço de diálogo no quadro do qual se estabeleceram relações comerciais que ganharam relevo nesta década. O espaço da CPLP é também desejado por outros países com pretensões a entrarem no mercado africano subsaariano, numa clara demonstração do interesse que a organização tem no contexto global.

A relação privilegiada que Portugal mantém com os PALOP reforçou o papel desempenhado pelo país noutros palcos internacionais como a União Europeia e a NATO, ou ainda o seu lugar nas Nações Unidas, onde por exemplo contou com o voto africano para ser eleito membro não-permanente do Conselho de Segurança para o biénio 2011-2012, e eleger António Guterres como Secretário Geral em 2017. O lugar e desempenho diplomáticos que Portugal tem representado ultrapassam a dimensão do país, e são devedores da estratégia de aproximação aos PALOP e do investimento em sectores cruciais para manutenção desta comunidade através do ensino. Língua, educação, relações comerciais, relações diplomáticas, todos estes elementos concorrem entre si para desenhar um espaço de influência e de afirmação que foi construído sobre os despojos de um império fraco, tardio e contestado, ultrapassando as suas divisões internas. Ao longo deste longo percurso de mais de quatro décadas, o investimento da política externa portuguesa na promoção da língua, no apoio ao sistema educativo e à educação em geral foram cruciais para o estabelecimento de relações de confiança e cooperação com os países africanos de língua oficial portuguesa.

Referências bibliográficas

AIP – Associação Industrial Portuguesa (2014). PORTUGAL – Mercados económicos regionais e o relacionamento entre os países da CPLP. Lisboa: AIP.

Amirbek. A. & Ydyrys, K. (2014). Education as a Soft Power Instrument of Foreign Policy. Procedia - Social and Behavioral Sciences, 143, pp. 501-503.

Ang, I., Isar, Y. & Mar, P. (2015). Cultural diplomacy: beyond the national interest? International Journal of Cultural Policy, 21:4, pp. 365-381.

Camões, I.P. (2014). Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020. Acedido a 28 outubro de 2018, in http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/conctestratg1420.pdf

Carvalho, C. (2018). Africa and Portugal. In Nagar, D., & Mutasa, C. (Eds.), Africa and the World: Bilateral and Multilateral International Diplomacy, pp. 143-165. London: Palgrave Macmillan.

Chabal, P. (2002). A History of Postcolonial Lusophone Africa. Indiana: Indiana University Press.

Clarke, D. (2016). Theorising the role of cultural products in cultural diplomacy from a Cultural Studies perspective. International Journal of Cultural Policy, 22, 2, pp. 147–163.

Costa, A. B. (2013). Cooperação, Ensino Superior e Desenvolvimento: Portugal e os PALOP. In Barreto, A. & Bénard da Costa, A. (Eds.), II COOPEDU – África e o Mundo, pp. 168-181. Lisboa: CEI-IUL e ESECS-IPL.

Costa, A. B. & Faria, M. L. (Eds.) (2012). Formação superior e desenvolvimento. Estudantes universitários africanos em Portugal. Lisboa: Almedina.

Correia, A. (2011). A Cooperação Portuguesa e a Educação. In Barreto, A. & Bénard da Costa, A. (Eds.), I COOPEDU – Cooperação na Área da Educação (Livro de Atas), pp. 15-39. Lisboa: CEA e ESECS-IPL.

Ennes Ferreira, M. & Almas, R. (1998). Comunidade Económica ou Parceria para o Desenvolvimento: o desafio do multilateralismo na CPLP. CEsA Working Paper, 44. Lisboa: CEsA.

Faria, R. (2012). O desenvolvimento do setor educativo africano como prioridade da APD Portuguesa (1998-2011)". CEsA Working Paper, 111. Lisboa: CEsA.

Ferreira, P. M. (2012). Entre o saber e o fazer: A educação na cooperação portuguesa para o desenvolvimento. Campanha Global pela Educação (CGE). Lisboa: Fundação Gonçalo da Silveira.

Ferreira, P. M., Faria, F., Cardoso, F. J. (2016). O papel de Portugal na arquitectura global do desenvolvimento: opções para o futuro da Cooperação Portuguesa. Lisboa: IMVF.

Governo de Portugal (2005). Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa. DR, 1ª série B, nº 244 de 22 de Dezembro de 2005.

Griffiths T. G. & Cardona, E. C. (2015). Education for Social Transformation: Soviet University Education Aid in the Cold War Capitalist World-System. European Education, 47: 226–241.

Holden, J., (2013). Influence and attraction: culture and the race for soft power in the 21st century. London: British Council.

IPAD (2010). Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Educação. Lisboa: IPAD.

IPAD/Augusto Mateus e Associados. (2006). Avaliação da política de bolsas do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (1995-2003). Acedido a 28 outubro de 2018, in http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/bolsas_rel- final.pdf.

King, K. (2013). *China*'s Aid and Soft Power in Africa: The Case of Education and Training. Rochester, NY: James Currey.

Leylavergne, J. & Parra, A. (2009). La Cooperacion: ¿un Instrumento de Refuerzo del Soft Power? AGO.USB, 9,1, pp. 183-209. Colombia: Medellin.

Nye, J. (1990). Soft power. Foreign Policy, 80, pp. 153-171.

Nye, J. (2004). Soft power. The means to Success in World Politics. New York: Public Affairs.

Oliveira, R. S. de (2009). A África desde o fim da Guerra Fria. Relações Internacionais, 24, 93-114.

Peterson, P. M. (2014). Diplomacy and Education: A Changing Global Landscape. International Higher Education, 75, pp 2-5.

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.

Rodrigues, L. N. (2017). Establishing a 'Cultural Base'? The Creation of the Fulbright Program in Portugal. The International History Review, 40, 3, pp. 683-697.

Sá, T. M. de & Jardim, E. B. (2015). "O sexo dos anjos" e a política externa portuguesa. Público. Retrieved from http://www.publico.pt/portugal/noticia/o-sexo-dos-anjos-e-a-politica-externa- portuguesa-1705180

Santos, P. M. (2009). Portugal e a NATO a política colonial do Estado Novo e os aliados (1961-1968). Relações Internacionais, 21, pp. 45-60.

Teixeira, N. S. (2010). Breve ensaio sobre a política externa portuguesa. Relações Internacionais, 28, pp. 51-60.

Vines, A. (2012). Portugal, the EU and Africa. In Adebajo, A. & Whiteman, K. (Eds.), The EU and Africa: from Eurafrique to Afro-Europa (pp. 365–385). London: Hurst.

Wojciuk, A., Maciej, M. & Stormowska, M. (2015). Education as a source and tool of soft power in international relations. European Political Science, 14, 3, pp. 1-20.

View publication stats