

Universidades Lusíada

Pavia, José Francisco Lynce Zagallo, 1967-

**Portugal e o o mundo lusófono : a Lusofonia
como activo estratégico de Portugal no século
XXI**

<http://hdl.handle.net/11067/8703>

<https://doi.org/10.34628/WVSK-7872>

Metadados

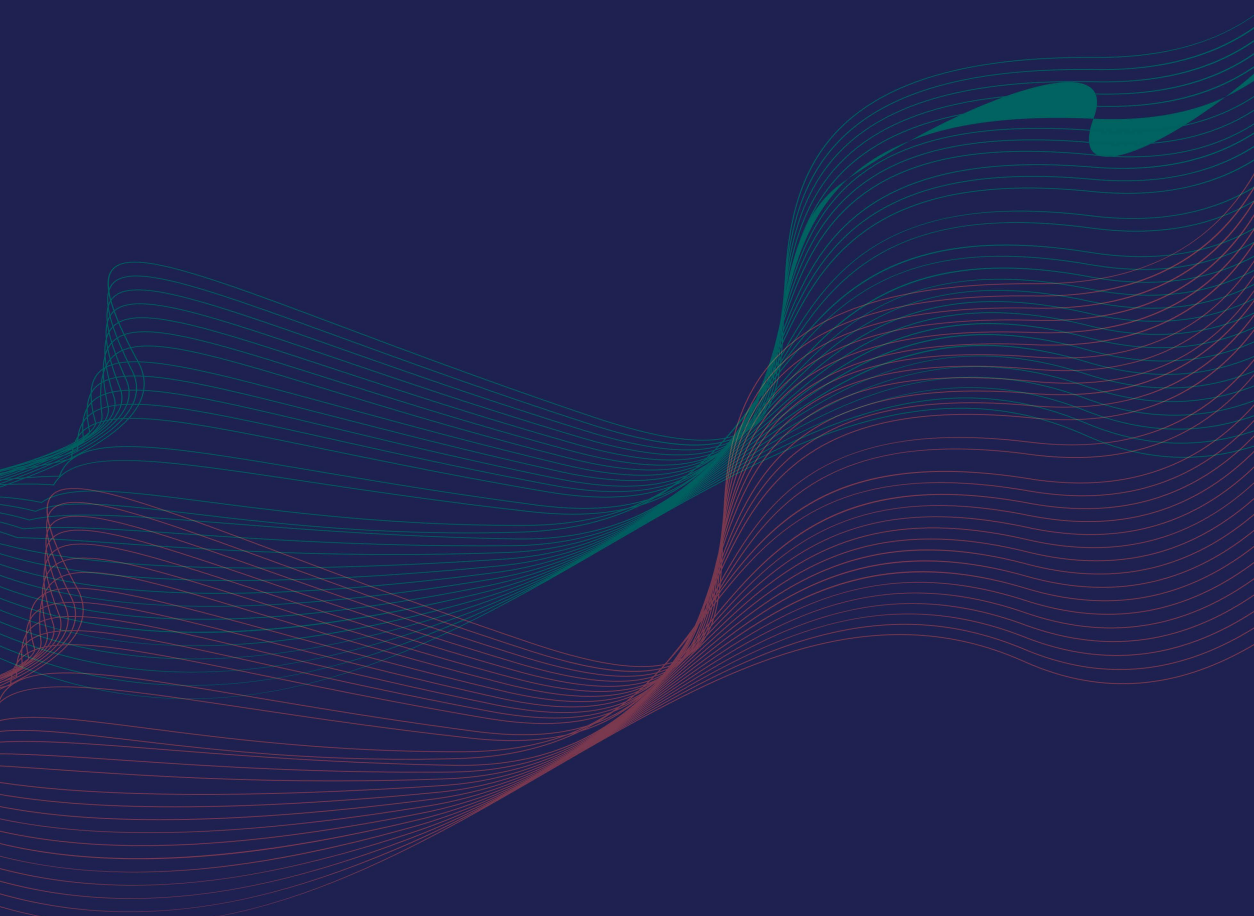
Data de Publicação	2026
Editor	Universidade Lusíada Editora
Palavras Chave	Portugal - Relações externas - Século 21, Portugal - Relações externas - Países de Língua Portuguesa, Países de Língua Portuguesa - Relações externas - Portugal, Portugal - Relações externas - Estados Unidos, Estados Unidos - Relações externas - Portugal
Tipo	book
Revisão de Pares	Não
Coleções	[ILID-CEJEIA] Livros

Esta página foi gerada automaticamente em 2026-10-31T21:34:58Z com
informação proveniente do Repositório

JOSÉ FRANCISCO PAVIA

PORTUGAL E O MUNDO LUSÓFONO

PORTUGAL AND THE LUSOPHONE WORLD



JOSÉ FRANCISCO PAVIA

**PORTUGAL
E O MUNDO LUSÓFONO**
a Lusofonia como activo estratégico
de Portugal no Século XXI

catalogação na publicação

PAVIA, José Francisco

Portugal e o mundo lusófono : a Lusofonia como activo estratégico de Portugal no Século XXI / José Francisco Pavia. – Lisboa : Universidade Lusíada, 2026 . – 24 cm. – ISBN 978-989-640-307-2

Portugal – Relações externas – Século 21

Portugal – Relações externas – Países de Língua Portuguesa

Países de Língua Portuguesa – Relações externas – Portugal

Portugal – Relações externas – Estados Unidos

Estados Unidos – Relações externas – Portugal

LCC JZ1308.P38 2026

citação

PAVIA, José Francisco (2026). Portugal e o mundo lusófono : a Lusofonia como activo estratégico de Portugal no Século XXI. Lisboa : Universidade Lusíada.

autor

José Francisco Pavia

✉ pavia.jose@gmail.com  orcid.org/0000-0001-9059-8795

 Universidade Lusíada [http://ror.org/00zjprf31]

título

Portugal e o mundo lusófono : a Lusofonia como activo estratégico de Portugal no Século XXI

isbn 978-989-640-307-2 • **depósito legal** 0000/26

 doi.org/10.34628/wvsk-7872

  Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

 Turnitin Texto submetido à plataforma de deteção de similaridade e plágio Turnitin.

Nota sobre a utilização de ferramentas de Inteligência Artificial: para apoio técnico à revisão linguística, tradução, organização textual e pesquisa de fontes, foram utilizadas as ferramentas Grammarly, DeepL e Claude. O seu uso foi estritamente instrumental. A conceção, análise, interpretação das fontes e elaboração dos argumentos são integralmente da responsabilidade intelectual do autor. Esta declaração visa assegurar transparência quanto ao recurso a tecnologias de apoio na produção científica.

Os textos que constituem esta obra seguem, por decisão do respetivo autor, a antiga ou a atual grafia. O conteúdo desta obra é da exclusiva responsabilidade do seu autor e não vincula a Fundação Minerva | Universidade Lusíada.

© 2026, Fundação Minerva — Cultura — Ensino e Investigação Científica | Universidade Lusíada

SUMÁRIO

Capítulo 1. Introdução: da diplomacia da saudade à geopolítica do século XXI	5
Capítulo 2. Portugal como mediador e facilitador internacional: o caso paradigmático de Moçambique.....	13
Capítulo 3. A CPLP como plataforma estratégica: Portugal como ponte entre a Europa e o mundo lusófono	29
Capítulo 4. O Mar como Activo Estratégico: A ZEE e o alargamento da plataforma continental	47
Capítulo 5. A dimensão energética da lusofonia: antecipação, crise e validação	61
Capítulo 6. Portugal e os Estados Unidos: uma parceria atlântica com mais de dois Séculos	73
Capítulo 7. Portugal na Europa: a ponte que nenhum outro país pode ser	83
Capítulo 8. Conclusão.....	93

TABLE OF CONTENTS

Chapter 1. Introduction: from the diplomacy of Saudade to Twenty-First century geopolitics	109
Chapter 2. Portugal as international mediator and Facilitator: the paradigmatic case of Mozambique	117
Chapter 3. The CPLP as a strategic platform: Portugal as a bridge between Europe and the Lusophone world.....	131
Chapter 4. The sea as a strategic asset: the EEZ and the extension of the continental shelf	147
Chapter 5. The energy dimension of Lusophony: anticipation, crisis and validation	161
Chapter 6. Portugal and the United States: an Atlantic partnership more than two centuries in the making	173
Chapter 7. Portugal in Europe: the bridge no other country can be	183
Chapter 8. Conclusion	193

**INTRODUÇÃO: DA DIPLOMACIA DA SAUDE
À GEOPOLÍTICA DO SÉCULO XXI**

CAPÍTULO 1

A minha Pátria é a língua portuguesa.

— Fernando Pessoa

Em Abril de 2026, com o Estreito de Ormuz bloqueado por minas iranianas e o barril de crude a 110 dólares, a Alemanha negociava contratos de emergência com o Qatar, a Itália corria a encontrar alternativas ao gás russo, e Portugal confirmava que as suas importações energéticas não tinham “exposição ao Estreito de Ormuz”. Esta assimetria não era accidental. Era o resultado de décadas de escolhas diplomáticas e energéticas que, por razões que este livro procura explicar, nunca foram adequadamente valorizadas — nem em Portugal, nem pelos seus parceiros europeus.

Este livro começou como um artigo. Em 2026, quando a crise do Golfo Pérsico tornou evidente o que tinha sido antecipado prospectivamente em 2016 — que a orientação atlântica e lusófona de Portugal era uma vantagem competitiva estrutural, não uma obsessão pós-colonial — o autor percebeu que o argumento que tinha desenvolvido ao longo de quase duas décadas não cabia nos limites de um artigo académico. Não porque fosse demasiado longo, mas porque era demasiado diversificado: abrangia a mediação de conflitos em Moçambique, a criação e o valor estratégico da CPLP, a dimensão marítima do país, a parceria com os EUA, a posição de Portugal na Europa, e muito mais. Cada uma destas dimensões merecia mais espaço do que uma revista académica permite. O resultado é este livro.

A dimensão lusófona e africana da política externa portuguesa tem suscitado, ao longo das últimas décadas, uma ambivalência curiosa. Por um lado, ela constitui um consenso nacional transversal a todos os governos e partidos desde 1974, como a evidência empírica demonstra de forma inequívoca. Por outro lado, tem sido frequentemente desqualificada em círculos académicos e políticos como uma forma de nostalgia pós-colonial — a chamada “diplomacia da saudade” — que encobriria interesses económicos específicos, uma certa incapacidade de Portugal em aceitar a sua dimensão real no mundo, ou um reflexo condicionado do passado imperial. Esta caracterização é analiticamente inadequada. E é estrategicamente custosa.

1.1. O ARGUMENTO CENTRAL

A tese que este livro defende pode ser enunciada de forma simples:

Portugal tem, para um país da sua dimensão, um conjunto de activos estratégicos excepcionalmente rico — a lusofonia, o mar, os Açores, a Madeira, a História. O que tem feito com eles é, com demasiada frequência, menos do que devia.

O argumento central é directo: a orientação lusófona e atlântica de Portugal — os laços históricos, linguísticos, culturais e diplomáticos com os PALOP, o Brasil e os demais membros da CPLP — constitui uma vantagem competitiva estratégica concreta, mensurável e exclusiva. Nenhum outro país europeu a possui de forma equivalente. Esta vantagem manifesta-se em múltiplas dimensões: na mediação de conflitos, na influência multilateral, na economia, na segurança e — como a crise de 2026 demonstrou de forma significativa — na segurança energética.

A lusofonia é um activo estratégico real, mensurável e exclusivo. Não é nostalgia. Não é luso-tropicalismo mal digerido. Não é cobertura para interesses económicos particulares. É geopolítica — a capacidade concreta de Portugal influenciar actores internacionais, mobilizar apoios multilaterais, mediar conflitos e assegurar aprovisionamento energético de formas que nenhum outro país europeu consegue de forma equivalente. Os exemplos são numerosos e diversificados: a mediação em Moçambique, as cimeiras UE-África e UE-Brasil organizadas nas presidências portuguesas do Conselho da UE em 2000 e 2007, a eleição de António Guterres como Secretário-Geral da ONU, o acordo UE-Mercosul defendido durante 25 anos, a carteira de fornecedores energéticos atlânticos que protegeu Portugal na crise de 2026, a parceria com os EUA no Golfo da Guiné. Cada um destes exemplos, tomado isoladamente, poderia ser atribuído à sorte ou à contingência. Em conjunto, formam um padrão que só tem uma explicação: a lusofonia funciona.

1.2. UMA NOTA AUTOBIOGRÁFICA

Os argumentos desenvolvidos neste livro não são o resultado de uma reflexão ocasionada pela crise de 2026. Foram construídos ao longo de quase duas décadas de investigação sobre as dimensões africana, lusófona e atlântica da política externa portuguesa.

Em 2008, o autor analisou o papel de Portugal como mediador no processo de paz em Moçambique — talvez o exemplo mais eloquente do que a lusofonia pode produzir em termos concretos de contribuição

para a paz e segurança internacionais¹. Em 2012, aprofundou a análise através do conceito de multi-track diplomacy aplicado ao mesmo caso². Em 2016, o argumento foi estendido à dimensão energética, com a proposta de Portugal como hub de GNL atlântico³. Em 2019, o autor publicou dois trabalhos complementares: o diagnóstico sistémico da dimensão africana como consenso nacional⁴ e uma análise da unidade estratégica do Atlântico e das suas implicações para a parceria luso-brasileira⁵. Em 2021, foi a vez da dimensão marítima e do alargamento da plataforma continental⁶. Em 2024, a parceria Portugal-EUA no Golfo da Guiné⁷. Em 2026, dois artigos de opinião — no Observador e no Jornal de Negócios — que anteciparam e depois analisaram a crise de Ormuz⁸.

O que a crise de 2026 fez foi simplesmente confirmar, de forma muito significativa, o que a investigação académica tinha vindo a sustentar há muito tempo. Há uma certa satisfação intelectual — temperada pela tristeza de ver a Europa em dificuldade — em verificar que o argumento resistiu ao teste da realidade.

1.3. ENQUADRAMENTO TEÓRICO: TRÊS PILARES

I. SECURITIZAÇÃO ENERGÉTICA

A teoria da securitização, desenvolvida por Barry Buzan, Ole Wæver e

¹ PAVIA, J.F.L.Z. (2008). O modo português de fazer a paz: o caso de Moçambique. Lusíada. Política Internacional e Segurança, 1, pp. 19-40. Disponível em: <http://repositorio.ulusiada.pt/handle/11067/208>.

² PAVIA, J.F.L.Z. (2012). A multi-track diplomacy na prevenção e resolução dos conflitos em África: o caso de Moçambique. Lusíada. Política Internacional e Segurança, 6/7, pp. 11-50. Disponível em: <http://repositorio.ulusiada.pt/handle/11067/1028>.

³ PAVIA, J.F.L.Z. (2016). The Maritime Security in the Gulf of Guinea, the Energy Security of Europe and the Potential Role of NATO and Portugal. Lisboa: Universidade Lusíada Editora. ISBN 978-989-640-193-1.

⁴ PAVIA, J.F.L.Z. (2019a). A Dimensão Africana da Política Externa Portuguesa: O verdadeiro consenso nacional. In A. Raimundo (Coord.), Política Externa Portuguesa e África (pp. 29-48). Lisboa: CEI-ISCTE-IUL. ISBN 978-989-781-168-5.

⁵ PAVIA, J.F.L.Z. (2019c). A Unidade Estratégica do Atlântico: Importante para Portugal, Nem Tanto para o Brasil? Nação e Defesa, 154, pp. 55-68.

⁶ PAVIA, J.F.L.Z. (2021). Maritime domains and Europe's ambitions: Storm on the horizon? The view from Lisbon. Blog de Sciences Po Grenoble, 27 de Outubro de 2021.

⁷ PAVIA, J.F.L.Z. (2024a). Multilateralism and Cooperation: Portugal and the U.S.A. in the Gulf of Guinea. Revista Polis, 2(9), pp. 27-32.

⁸ PAVIA, J.F.L.Z. (2026a). A marinha portuguesa e o episódio do apoio aos EUA. Observador, 20 de Fevereiro de 2026. E PAVIA, J.F.L.Z. (2026b). A Guerra no Golfo Pérsico e a transição e diversificação energéticas de Portugal. Jornal de Negócios. 23 Abril. P. 28.

Jaap de Wilde no quadro da Escola de Copenhaga, oferece o primeiro instrumento analítico relevante para este livro⁹. Na sua formulação clássica, a securitização descreve o processo pelo qual um actor político transforma uma questão ordinária numa questão de segurança, reclamando medidas de excepção justificadas pela existência de uma ameaça existencial. A securitização energética tornou-se um tema recorrente na política europeia a partir do choque do gás russo de 2006 e, de forma mais aguda, após a invasão da Ucrânia em 2022.

O que a teoria permite compreender, no contexto deste livro, é o paradoxo da crise de 2026: a Alemanha, a Itália e a Polónia tinham securitizado verbalmente o gás natural nas suas agendas — mas tinham falhado na diversificação efectiva dos seus fornecedores. Portugal diversificou — não como resultado de uma opção deliberada de securitização energética, mas como consequência histórica e geopolítica da sua orientação lusófona e atlântica. Há qualquer coisa de paradoxal — e de instrutivo — neste resultado: o planeamento explícito falhou, e a herança histórica triunfou.

II. “SMART POWER” E PEQUENOS ESTADOS

A segunda componente teórica radica na literatura sobre soft power e “smart power” em política externa, nomeadamente na obra de Joseph Nye¹⁰. Para Nye, o soft power resulta de três fontes: a cultura, os valores políticos e a política externa. O smart power combina instrumentos de hard e soft power de forma inteligente e contextualizada, maximizando o efeito com recursos limitados.

Portugal é um pequeno Estado europeu. A sua capacidade de exercer hard power é estruturalmente reduzida. Mas a lusofonia — a rede de laços históricos, linguísticos e culturais que liga Portugal a uma comunidade de 270 milhões de pessoas em quatro continentes — constitui precisamente o tipo de activo relacional que Nye descreve como fonte de soft power. O caso de Moçambique, que o Capítulo 2 analisa em detalhe, é talvez o exemplo mais acabado de como um pequeno Estado pode usar esses activos para produzir resultados de política internacional que Estados muito maiores não conseguiram alcançar.

⁹ BUZAN, B., WÆVER, O. & DE WILDE, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

¹⁰ NYE, J. S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nova Iorque: PublicAffairs. E Nye, J. S. (2011). *The Future of Power*. Nova Iorque: PublicAffairs.

III. ACTIVOS RELACIONAIS, MEDIAÇÃO E VANTAGEM COMPETITIVA

A terceira componente teórica articula-se em torno dos conceitos de activos relacionais na política externa e de mediação internacional como expressão de poder relacional. Portugal tem sido descrito como um “Estado-pivô ecuménico” da União Europeia — um país capaz de mediar relações entre a Europa e regiões com as quais mantém laços históricos privilegiados¹¹. Esta capacidade de mediação é uma das formas mais concretas em que os activos relacionais lusófonos se traduzem em influência política real.

O argumento deste livro acrescenta uma dimensão que a literatura tem negligenciado: a tradução desses activos relacionais em segurança energética. A rede lusófona não é apenas um recurso diplomático — é um recurso de aprovisionamento. Angola, Moçambique e a Guiné Equatorial são produtores de hidrocarbonetos. O Brasil é o maior fornecedor individual de crude a Portugal. A CPLP tem uma Estratégia para os Oceanos aprovada em 2010 que reconhece a importância da segurança marítima para a segurança energética dos seus membros. A lusofonia é, neste sentido, um activo estratégico energético que nenhum outro país europeu possui de forma equivalente.

1.4. A ESTRUTURA DO LIVRO

O livro organiza-se em oito capítulos, cada um desenvolvendo uma dimensão específica do argumento central.

O **Capítulo 2** analisa o papel de Portugal como mediador e facilitador internacional, com o caso paradigmático de Moçambique como eixo central. A mediação e facilitação em Moçambique — que culminou com o Acordo Geral de Paz de Roma em Outubro de 1992 — é o exemplo mais eloquente do modo português de fazer a paz: não a imposição de uma solução por uma grande potência, mas a construção paciente de confiança através de quatro canais simultâneos — a língua, a história, o canal institucional e o canal económico. O capítulo estende a análise a outros casos — Angola, Guiné-Bissau, Timor-Leste — e analisa a continuidade contemporânea na missão EUTM-Moçambique.

O **Capítulo 3** examina a CPLP como plataforma estratégica e o papel

¹¹ Gaspar, J. (2013). Portugal e uma estratégia da energia para o Atlântico (Sul). Lusíada. Política Internacional e Segurança, 9, pp. 13-56.

de Portugal como ponte entre a Europa e o mundo lusófono. Analisa as presidências europeias de 2000 e 2007, os ganhos diplomáticos multilaterais — incluindo a eleição de Guterres como SG da ONU e três mandatos no Conselho de Segurança —, o efeito multiplicador das organizações regionais, o acordo UE-Mercosul, o Fórum de Macau, a língua portuguesa como activo de soft power, e a diáspora lusófona.

O **Capítulo 4** analisa o mar como activo geopolítico e geoeconómico. A ZEE portuguesa é já uma das maiores da Europa e do mundo. O processo de alargamento da plataforma continental — com a submissão de 2009 e o potencial de alargamento até 350 milhas náuticas — pode transformar Portugal no país europeu com a maior área marítima sob jurisdição nacional. O capítulo analisa o potencial de recursos, a tensão com a europeização do mar, e a conexão entre a dimensão marítima e a dimensão lusófona.

O **Capítulo 5** examina a dimensão energética da lusofonia: o argumento de 2016, a carteira de fornecedores lusófonos e atlânticos construída ao longo de décadas, a crise de 2026 como teste empírico, as vulnerabilidades reais de Portugal, e o futuro do hub energético atlântico.

O **Capítulo 6** analisa a parceria luso-americana com dois séculos de história — desde a esquadra do Estreito de D. Maria I, passando pelas cartas de George Washington à soberana portuguesa, até à cooperação contemporânea no Golfo da Guiné e ao Centro do Atlântico dos Açores.

O **Capítulo 7** examina a posição de Portugal na Europa: o que Portugal traz à União Europeia que nenhum outro membro tem, como usar a posição europeia para amplificar a lusofonia, e a candidatura ao Conselho de Segurança para 2027-2028 como demonstração viva do valor da rede lusófona.

O **Capítulo 8** conclui — sintetizando o argumento, enunciando as prioridades estratégicas, e afirmando a proposição central que percorre todo o livro: a lusofonia não é nostalgia. É geopolítica. E é, de longe, a vantagem competitiva mais subutilizada de Portugal — e a menos conhecida da Europa.

CAPÍTULO 2
PORTUGAL COMO MEDIADOR E
FACILITADOR INTERNACIONAL: O CASO
PARADIGMÁTICO DE MOÇAMBIQUE



Viamo-nos embora, mas deixámos lá a língua.

— Dito popular português

Há uma história que Portugal conta mal sobre si mesmo. É a história de como um pequeno país europeu, sem recursos militares significativos, sem peso económico determinante, e com um passado colonial que prefere frequentemente esquecer, conseguiu sentar-se à mesa onde se decidia a paz em alguns dos conflitos mais devastadores do continente africano — e conseguiu resultados que as grandes potências não tinham alcançado. Esta história é real, é documentada, e é analiticamente reveladora. E começa, inevitavelmente, em Moçambique.

Em Outubro de 1992, na sede da Comunidade de Sant'Egidio em Roma, a Frelimo e a Renamo assinaram o Acordo Geral de Paz que pôs fim a dezasseis anos de guerra civil — um conflito que tinha custado cerca de um milhão de mortos, quatro milhões de refugiados, e a destruição sistemática de um país que, à partida, já era um dos mais pobres do mundo. O processo que conduziu a este acordo foi longo, complexo e por vezes desesperante. Envolveu a mediação da Comunidade de Sant'Egidio, o apoio da Igreja Católica moçambicana, a participação de representantes italianos e americanos. E envolveu, de forma determinante, Portugal.

O papel português neste processo não foi o do grande poder que impõe uma solução. Foi algo mais subtil, mais difícil de definir e, precisamente por isso, mais duradouro: foi o papel do facilitador que é aceite por ambas as partes porque nenhuma o teme, que é ouvido porque fala a mesma língua — literal e metaforicamente —, e que tem a paciência e a credibilidade para construir pontes onde outros apenas vêem abismos. É a este papel que o autor chamou, em trabalho anterior, o “modo português de fazer a paz”¹². Este capítulo procura analisar esse modo com a profundidade que merece, estendê-lo a outros casos — Angola, Guiné-Bissau, Timor-Leste —, e extrair as suas implicações para a política externa portuguesa do século XXI.

¹² PAVIA, J.F.L.Z. (2008). O modo português de fazer a paz: o caso de Moçambique. Lusíada. Política Internacional e Segurança, 1, pp. 19-40. Disponível em: <http://repositorio.ulusiada.pt/handle/11067/208>.

2.1. O CONTEXTO: ÁFRICA DEPOIS DA DESCOLONIZAÇÃO

Para compreender o papel de Portugal em Moçambique é necessário compreender primeiro o contexto em que esse envolvimento se tornou possível — e necessária. A descolonização portuguesa de 1974-1976 foi, como é sabido, uma das mais abruptas e turbulentas da história colonial europeia. Ao contrário da Grã-Bretanha e da França, que tinham preparado (com maior ou menor cuidado, com maior ou menor boa-fé) a transição para a independência das suas colónias, Portugal chegou à descolonização de forma súbita, no rescaldo de uma revolução interna que varreu em meses a estrutura do Estado Novo. O resultado foi a independência de cinco países africanos — Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe — em condições de enorme fragilidade institucional, com elites políticas inexperientes, economias dependentes e, em vários casos, conflitos armados em curso ou iminentes.

Em Moçambique, a independência em Junho de 1975 foi seguida quase imediatamente pelo início de um conflito que se prolongaria por dezasseis anos. A Renamo — Resistência Nacional Moçambicana —, criada inicialmente com apoio da Rodésia e depois sustentada pela África do Sul do apartheid, travou contra o governo da Frelimo uma guerra que, inicialmente, não tinha um objectivo político claro além da desestabilização. Não era uma guerrilha com um programa político articulado, nem uma rebelião com base social consolidada: era, na sua fase mais brutal, uma máquina de destruição que atacava aldeias, escolas, postos de saúde e linhas de abastecimento com uma sistematicidade que acabaria por ser reconhecida internacionalmente como uma forma de terrorismo rural. É evidente que, mais tarde, a Renamo acabaria por capitalizar os erros e desmandos da Frelimo em proveito próprio, tirando partido da repressão política, económica e social, que eram apanágio dos partidos-Estado que tomaram o poder após o 25 de Abril de 1974, nos ex-territórios portugueses em África.

Portugal observava este processo com uma mistura de culpa, impotência e distância. A relação com as ex-colónias nos primeiros anos após a descolonização foi marcada pela desconfiança mútua, pelos ressentimentos acumulados, e pela tentação — de ambos os lados — de fazer tábua rasa do passado. Mas o passado não desaparece por decreto. A língua permanecia. As redes de relações pessoais permaneciam. E, com o tempo, a consciência de que essas redes tinham um valor estratégico que não podia ser simplesmente ignorado foi cres-

cendo, lentamente, na diplomacia portuguesa.

O processo de normalização das relações com os PALOP — Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa — foi gradual e não isento de tensões. Mas foi consistente. Todos os governos portugueses, independentemente da sua cor política, mantiveram a dimensão africana como prioridade da política externa. Como a análise exaustiva dos programas de governo desde 1975 demonstra, este é um dos raros consensos verdadeiramente transversais da política externa portuguesa¹³. A diferença estava na intensidade e nos instrumentos, não na orientação fundamental.

2.2. O PROCESSO DE PAZ EM MOÇAMBIQUE: A ANATOMIA DE UMA TRANSIÇÃO

A mediação e facilitação do conflito moçambicano começaram de forma discreta e improvisada, muito antes de terem um enquadramento formal. Os primeiros contactos entre a Frelimo e a Renamo foram facilitados pela Comunidade de Sant'Egidio em Roma, uma organização católica de leigos que tinha construído ao longo dos anos 1980 uma rede de relações com ambas as partes do conflito. Os contactos iniciaram-se em Julho de 1990 e prolongaram-se por mais de dois anos, numa sequência de negociações que foi tantas vezes interrompida quanto retomada.

Portugal não estava formalmente na mesa de negociações. Mas estava presente de múltiplas formas que, em conjunto, constituíam aquilo que a literatura de resolução de conflitos designa como multi-track diplomacy — a mobilização simultânea de canais diplomáticos formais, redes informais, actores da sociedade civil e laços históricos para construir condições de paz que nenhum canal isolado conseguiria produzir¹⁴.

O primeiro canal era o mais óbvio: a língua. As negociações em Roma

¹³ PAVIA, J.F.L.Z. & MONTEIRO, M. (2013). A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático (1974–2013). Lisboa: Universidade Lusíada Editora. A análise cobre todos os programas de governo desde o I Governo Provisório (1974) até ao XIX Governo Constitucional (2013), documentando a consistência transversal da dimensão africana e lusófona.

¹⁴ PAVIA, J.F.L.Z. (2012). A multi-track diplomacy na prevenção e resolução dos conflitos em África: o caso de Moçambique. Lusíada. Política Internacional e Segurança, 6/7, pp. 11–50. Disponível em: <http://repositorio.ulusiada.pt/handle/11067/1028>. O conceito de multi-track diplomacy foi desenvolvido originalmente por Louise Diamond e John McDonald em *For the Good of the World: A New Approach to Diplomacy* (1996).

decorriam em português — a única língua que as partes tinham em comum e que os mediadores italianos não dominavam. Esta circunstância, aparentemente trivial, tinha implicações profundas: Portugal era o único país cujos representantes podiam participar plenamente em todas as dimensões das negociações, incluindo as conversas informais, os corredores, os pequenos-almoços onde frequentemente se desbloqueiam os impasses que as sessões formais não conseguem resolver. A língua era, simultaneamente, um instrumento de comunicação e uma credencial de confiança.

O segundo canal era a história. Portugal tinha com Moçambique uma relação histórica que, por mais ambivalente que fosse, criava uma familiaridade e uma compreensão mútua que nenhum outro actor externo possuía. Os diplomatas portugueses conheciam o contexto, as personalidades, as susceptibilidades. Sabiam o que não dizer tanto quanto o que dizer. Esta capacidade de navegação cultural — de saber ler as situações e as pessoas à luz de um contexto partilhado — é um activo diplomático que não se compra e não se improvisa.

O terceiro canal era o institucional. Portugal participou no processo como observador e depois como garantidor do acordo, trabalhando em coordenação com a ONU, com os EUA e com outros actores internacionais. Mas a sua presença não era a de um actor neutral sem história: era a de um país com laços específicos com ambas as partes, capaz de exercer pressão e de oferecer garantias de formas que outros não podiam.

O quarto canal era o económico. Portugal era, no início dos anos 1990, um dos maiores investidores e parceiros comerciais de Moçambique. A perspectiva de relações económicas normalizadas e de investimento português era um incentivo concreto para que ambas as partes encontrassem uma saída negociada para o conflito. A paz não era apenas um imperativo moral: era também um interesse económico.

A combinação destes quatro canais — linguístico, histórico, institucional e económico — é o que o autor designou como o “modo português de fazer a paz”: não a imposição de uma solução por uma grande potência, mas a construção paciente de condições de possibilidade para que as partes em conflito encontrem elas próprias o caminho para o acordo. É um modo de mediação que requer tempo, que requer humildade política, e que requer uma rede de relações que não pode ser construída de um dia para o outro. É, por outras palavras, o produto de décadas de investimento na dimensão lusófona da política

externa portuguesa.

O Acordo Geral de Paz foi assinado a 4 de Outubro de 1992. A fase de implementação, supervisionada pela missão da ONU ONUMOZ, decorreu durante dois anos e culminou com as primeiras eleições multipartidárias de Moçambique em Outubro de 1994. Portugal foi um dos maiores contribuintes para esta missão, tanto em termos de pessoal como de financiamento. O processo não foi perfeito — houve momentos em que a Renamo ameaçou retirar-se, houve tensões na implementação do cessar-fogo, houve dificuldades na desmobilização dos combatentes. Mas funcionou. Moçambique tornou-se, nos anos seguintes, um dos casos de sucesso mais citados da resolução de conflitos africanos.

2.3. O MODO PORTUGUÊS DE FAZER A PAZ: ESPECIFICIDADE E LIMITES

O que torna o caso de Moçambique analiticamente interessante não é apenas o seu resultado positivo — outros processos de paz africanos tiveram resultados igualmente positivos, com ou sem mediação portuguesa. O que o torna interessante é a especificidade do papel português e o que essa especificidade revela sobre a natureza dos activos relacionais lusófonos.

O papel de Portugal no processo de transição política em Moçambique não assentava no poder — Portugal não tinha força militar para impor uma solução, nem peso económico para tornar a guerra insuportavelmente cara para as partes. Assentava na legitimidade: na capacidade de ser aceite como interlocutor por partes que desconfiavam dos grandes actores internacionais, precisamente porque Portugal era visto como um actor sem agenda oculta, sem interesses estratégicos vitais em jogo, e com uma história partilhada que, apesar das suas contradições, criava uma base de entendimento mínimo.

Esta legitimidade tinha, porém, um paradoxo constitutivo que importa reconhecer com honestidade. Portugal era ao mesmo tempo o ex-poder colonial — com todas as memórias de exploração, violência e desigualdade que isso implica — e o parceiro mais próximo e mais familiar. A relação pós-colonial entre Portugal e os PALOP foi sempre uma relação ambivalente, marcada pela tensão entre ressentimento e proximidade, entre a memória das injustiças coloniais e a realidade dos laços linguísticos, culturais e pessoais que a colonização tinha

criado. O que é notável é que Portugal soube, na maioria dos casos, transformar esta ambivalência num activo em vez de a deixar tornar-se um obstáculo.

A chave desta transformação foi a paciência e a consistência. Portugal não tentou impor a sua presença — esperou que fosse solicitada. Não tentou liderar — preferiu facilitar. Não tentou apagar o passado — reconheceu-o e trabalhou com ele. Esta atitude de humildade estratégica — que não deve ser confundida com fraqueza ou com falta de objectivos — é, na opinião do autor, o elemento mais característico e mais valioso do modo português de fazer a paz.

Há também limites a reconhecer. O sucesso em Moçambique não tinha sido antecedido com a mesma eficácia em Angola — onde o processo de Bicesse de 1991¹⁵, que Portugal mediou, falhou de forma dramática quando a Unita rejeitou os resultados eleitorais de 1992 e o país mergulhou numa segunda guerra ainda mais brutal do que a primeira. O fracasso de Bicesse é frequentemente atribuído à precipitação do processo, à ausência de mecanismos robustos de verificação e à falta de vontade política das partes — mas é também um lembrete de que os activos relacionais lusófonos, por muito reais que sejam, não são suficientes por si sós para garantir a paz. São uma condição necessária, não suficiente. Em suma, pode-se dizer que o insucesso de Angola permitiu uma série de “lições aprendidas” que não foram replicadas em Moçambique, conseguindo-se, assim, um sucesso significativo.

2.4. PARA ALÉM DE MOÇAMBIQUE: UM PADRÃO DE ENVOLVIMENTO

O envolvimento de Portugal na mediação, facilitação e gestão de conflitos africanos não se limitou a Moçambique. É possível identificar um padrão mais amplo de envolvimento que abrange vários países lusófonos e que, em conjunto, constitui uma das dimensões mais consistentes e menos reconhecidas da política externa portuguesa.

Na Guiné-Bissau, Portugal tem sido um actor recorrente nas múltiplas crises políticas que têm assolado o país desde a independência.

¹⁵ Os Acordos de Bicesse, assinados a 31 de Maio de 1991 em Portugal, previam um cessar-fogo, a desmobilização das forças armadas e eleições multipartidárias. A Unita, liderada por Jonas Savimbi, rejeitou os resultados das eleições de Setembro de 1992 — que a Frelimo ganhou com 49,6% dos votos — e retomou as hostilidades. O conflito que se seguiu, de 1992 a 2002, foi ainda mais devastador do que a guerra que os Acordos de Bicesse tinham pretendido terminar.

O golpe de Estado de 1998, as crises constitucionais de 2003 e 2009, a instabilidade crónica que levou a que o país tivesse mais chefes de Estado do que anos de independência — em todos estes momentos, Portugal foi chamado como mediador, como facilitador de diálogos, como garantidor de processos de transição. Nem sempre com sucesso — a instabilidade política da Guiné-Bissau é uma das mais persistentes de África e resiste à maioria dos esforços de mediação externos. Mas a constância da presença portuguesa é em si mesma reveladora: é Portugal, e não outro país europeu, a quem se recorre quando é necessário um interlocutor externo com credibilidade junto de todas as partes.

Em São Tomé e Príncipe, onde as crises políticas têm sido frequentes, mas habitualmente resolvidas de forma mais pacífica, Portugal tem desempenhado um papel semelhante de estabilizador discreto — contribuindo para a resolução de impasses constitucionais, apoiando o reforço das instituições democráticas e mantendo uma presença diplomática activa num país onde a influência portuguesa é, por razões históricas e económicas, particularmente intensa.

O caso de Timor-Leste¹⁶ merece uma menção especial, não tanto pela mediação de um conflito interno — que neste caso foi essencialmente uma luta pela independência face à ocupação indonésia — mas pelo papel absolutamente central que Portugal desempenhou na causa da autodeterminação timorense ao longo de quase vinte e cinco anos. Desde a invasão indonésia de Dezembro de 1975 até ao referendo de independência de Agosto de 1999, Portugal manteve viva a questão de Timor na agenda internacional — nas Nações Unidas, no Parlamento Europeu, nas relações bilaterais com a Indonésia e com as potências que tinham influência sobre Jacarta. Foi uma das campanhas diplomáticas mais persistentes e mais bem-sucedidas da história da política externa portuguesa, e foi travada por um país de dez milhões de habitantes contra uma potência regional de duzentos milhões.

O que tornou possível esta persistência? Em grande medida, os mesmos activos relacionais que tornaram possível a mediação em Mo-

¹⁶ O referendo de autodeterminação de Timor-Leste, realizado a 30 de Agosto de 1999, produziu uma maioria de 78,5% em favor da independência. A violência pós-referendo perpetrada pelas milícias pró-indonésias obrigou à intervenção de uma força multinacional liderada pela Austrália — a INTERFET — e ao envio de uma missão de administração transitória da ONU — a UNTAET. Portugal contribuiu com tropas e pessoal civil para ambas as missões. Timor-Leste tornou-se Estado independente a 20 de Maio de 2002.

çambique: a língua, que ligava Timor a uma rede lusófona global; a história, que criava uma obrigação moral que Portugal não podia ignorar sem custos para a sua reputação internacional; e a posição de Portugal na União Europeia e na NATO, que lhe conferia uma plataforma de influência muito superior ao que a sua dimensão isolada justificaria. Timor-Leste é, neste sentido, o exemplo mais eloquente de como os activos relacionais lusófonos podem ser instrumentalizados para produzir resultados de política internacional que a dimensão material de Portugal tornaria impossíveis de alcançar por outras vias.

2.5. A CONTINUIDADE: DO PACIFICADOR AO PARCEIRO ESTRATÉGICO

A mediação e o envolvimento em conflitos africanos não são uma reliquia do passado da política externa portuguesa. São uma realidade do presente, reconfigurada nos instrumentos, mas fiel na lógica. A missão EUTM-Moçambique — a missão de treino militar da União Europeia em Moçambique, onde Portugal comanda a missão com o maior contingente de entre os países participantes — é a expressão contemporânea desta continuidade.



Figura 1: EUTM-Moçambique¹⁷

¹⁷ Fonte: PAVIA, José Francisco (Conferência Internacional "Portugal na relação da Europa com a América Latina e África", organizada pelo IDL – Instituto Amaro da Costa

A missão EUTM-Moçambique foi criada em resposta ao surto insurgente no norte do país — na província de Cabo Delgado — que desde 2017 tem causado milhares de mortos e centenas de milhares de deslocados, e que representa uma ameaça directa à segurança dos grandes projectos de exploração de gás natural da bacia do Rovuma. Portugal não está em Moçambique apenas por solidariedade ou por obrigação no quadro da política de defesa europeia: está porque tem legitimidade histórica, porque tem laços de confiança com as autoridades moçambicanas, e porque a segurança de Moçambique está directamente ligada à estratégia energética europeia — um argumento que este livro desenvolve em detalhe no capítulo dedicado à dimensão energética.

Há, nesta continuidade, uma lição de política externa que vale a pena enunciar explicitamente: o investimento de longo prazo em relações lusófonas — feito ao longo de décadas, muitas vezes sem retorno imediato visível, frequentemente criticado como nostalgia pós-colonial ou como cobertura para interesses económicos — produziu um activo estratégico que se revela de valor incomparável precisamente nos momentos de crise. Portugal está em Moçambique hoje porque esteve em Moçambique em 1992 e nos anos que se seguiram. A confiança não se improvisa — constrói-se, lentamente, com consistência e com presença.

Este argumento tem uma dimensão prospectiva que importa sublinhar. Moçambique será, nas próximas décadas, um dos maiores produtores de Gás Natural Liquefeito do mundo. As reservas da bacia do Rovuma são de escala transformadora — não apenas para a economia moçambicana, mas para a segurança energética europeia. Portugal, com a sua presença militar, os seus laços históricos e o seu terminal de GNL em Sines, está posicionado como intermediário natural entre este futuro fornecedor e o mercado europeu. O pacificador de 1992 pode tornar-se o parceiro energético de 2035. Mas só se investir hoje na relação como investiu há trinta anos — com paciência, com consistência, e com a consciência de que os activos relacionais lusófonos têm um valor que transcende em muito o que qualquer análise custo-benefício de curto prazo consegue capturar.

em parceria com a Fundação Konrad Adenauer, com a palestra “Portugal – Europa – África”, que decorreu na Casa das Galeotas (UCCLA e Casa da América Latina), no dia 26 de Outubro de 2023.

2.6. O RECONHECIMENTO INTERNACIONAL: PORTUGAL COMO “PRODUTOR DE SEGURANÇA”

O papel de Portugal como mediador e produtor de segurança em África não é apenas uma narrativa nacional — é um reconhecimento internacional que se reflecte em posições e em declarações de actores externos que não têm qualquer interesse em elogiar Portugal por cortesia diplomática.



A discreta reunião em Lisboa em que os EUA pediram a Portugal para não sair da República Centro-Africana para combater grupo Wagner

Figura 2: Visita de António Costa à RCA¹⁸

Nos sucessivos programas de governo português, a expressão “produtor de segurança internacional” aparece com regularidade crescente para descrever o papel de Portugal nas missões de paz e na mediação de conflitos. Esta formulação não é retórica vazia: reflecte um reconhecimento, dentro do próprio sistema político português, de que a contribuição de Portugal para a paz e segurança internacionais é um activo diplomático que vale a pena cultivar e comunicar.

No plano externo, este reconhecimento é ainda mais significativo. Os

¹⁸ Fonte: PAVIA, José Francisco (Conferência Internacional “Portugal na relação da Europa com a América Latina e África”, organizada pelo IDL – Instituto Amaro da Costa em parceria com a Fundação Konrad Adenauer, com a palestra “Portugal – Europa – África”, que decorreu na Casa das Galeotas (UCCLA e Casa da América Latina), no dia 26 de Outubro de 2023.

EUA, que têm interesses estratégicos no Golfo da Guiné¹⁹ e no Atlântico Sul, identificam explicitamente Portugal como parceiro privilegiado nesta região — não porque Portugal seja um aliado da NATO como tantos outros, mas porque Portugal tem algo que nenhum outro aliado tem: acesso, credibilidade e redes de relação com os países lusófonos do Golfo da Guiné. Em 2022, o representante dos EUA no Conselho de Segurança da ONU referiu explicitamente Portugal como parceiro nas operações de segurança marítima no Golfo da Guiné, ao lado do Brasil e dos aliados africanos. É uma distinção que reflete décadas de presença e de investimento relacional.

A criação do Centro do Atlântico nos Açores — proposta portuguesa, já com adesão dos EUA e de outros países atlânticos, focada na segurança marítima e no desenvolvimento de capacidades dos Estados costeiros do Golfo da Guiné — é outra manifestação concreta deste reconhecimento. Portugal não apenas reivindica um papel — propõe instrumentos concretos para o exercer, e encontra parceiros dispostos a cofinanciá-los e a participar neles.

Esta constelação de reconhecimentos externos — americano, europeu, africano — é o melhor argumento contra a tese da “diplomacia da saudade”. Portugal não está a tentar reviver o passado: está a gerir, no presente, ativos históricos para produzir resultados estratégicos futuros. É a definição mais precisa de smart power que se pode encontrar.

2.7. AS IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA

O que deve Portugal fazer com este activo? A resposta parece óbvia — cultivá-lo, investir nele, comunicá-lo — mas a realidade da política externa portuguesa sugere que esta resposta óbvia está longe de ser sistematicamente seguida.

Há três tipos de obstáculos que importa identificar. O primeiro é ideológico: a desconfiança em relação à dimensão lusófona por parte de sectores políticos que a associam ao colonialismo, ao luso-tropicalismo de Gilberto Freyre, ou aos interesses específicos de grupos económicos com exposição em Angola. Esta desconfiança não é completa-

¹⁹ Pavia, J. F. L. Z. (2024a). Multilateralism and Cooperation: Portugal and the U.S.A. in the Gulf of Guinea. *Revista Polis*, 2(9), pp. 27-32. Universidade Lusíada Editora. DOI: <https://doi.org/10.34628/EAF1-2555>.

mente infundada — há casos documentados de instrumentalização da relação lusófona para servir interesses particulares —, mas comete o erro lógico de confundir a parte com o todo. O facto de a relação com Angola ter sido por vezes instrumentalizada por interesses privados não invalida o valor estratégico da rede lusófona como activo de política externa.

O segundo obstáculo é de recursos: Portugal tem uma rede diplomática relativamente pequena face à dimensão das suas ambições lusófonas, e os cortes orçamentais nas últimas décadas reduziram a capacidade de presença em vários países africanos. A política externa custa dinheiro, e a dimensão lusófona requer um investimento consistente — em embaixadas, em programas de cooperação, em bolsas de estudo, em iniciativas culturais — que nem sempre tem sido garantido.

O terceiro obstáculo é de narrativa: Portugal não comunica bem o que faz. O papel de mediador, por natureza, é discreto e silencioso — a mediação que se anuncia em comunicados de imprensa raramente é eficaz. Mas há uma diferença entre a discrição operacional, que é uma virtude, e a invisibilidade estratégica, que é um custo. Portugal precisa de desenvolver uma narrativa coerente sobre o seu papel como produtor de segurança e como mediador — uma narrativa que explique aos parceiros europeus e americanos o que Portugal faz, porque o faz, e porque esse papel não pode ser replicado por mais nenhum outro país.

A recomendação central que emerge da análise deste capítulo é simples: Portugal deve tratar a sua capacidade de mediação e de envolvimento em contextos lusófonos como o activo estratégico de primeira ordem que ela é — com investimento deliberado, com comunicação inteligente, e com a consciência de que o retorno deste investimento raramente é imediato, mas é, quando chega, de uma magnitude que nenhum outro activo de política externa portuguesa consegue igualar. O caso de Moçambique demonstrou-o em 1992. A missão EUTM-Moçambique está a demonstrá-lo hoje. E a dimensão energética — que o próximo capítulo analisa — vai demonstrá-lo, de forma ainda mais dramática, nas décadas que se seguem.

2.8. EM SÍNTESE

O modo português de fazer a paz — baseado na língua, na história, na paciência e na construção de confiança — é um activo estratégico real

e mensurável. O sucesso em Moçambique não foi um acidente: foi o produto de décadas de investimento numa rede de relações lusófonas que nenhum outro país europeu possui de forma equivalente. Este activo perdura: da facilitação de 1992 à missão EUTM-Moçambique de hoje, da gestão de crises na Guiné-Bissau ao apoio à independência de Timor-Leste, Portugal tem demonstrado que os laços lusófonos produzem resultados concretos em contextos onde o poder material não chega. A dimensão energética — que o próximo capítulo analisa — vai revelar que estes mesmos laços têm também um valor estratégico que transcende a diplomacia e se estende à segurança de toda a Europa.

CAPÍTULO 3
A CPLP COMO PLATAFORMA ESTRATÉGICA:
PORTUGAL COMO PONTE ENTRE A EUROPA E O
MUNDO LUSÓFONO

Portugal será na Europa aquilo que conseguir ser fora dela.
— Luís Amado, ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal

Há uma data que a história da diplomacia portuguesa regista com relativa discrição mas que merece ser celebrada com muito mais atenção: 17 de Julho de 1996. Foi nesse dia, em Lisboa, que sete países — Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe — assinaram a declaração constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. A CPLP nascia.

Para alguns, foi um gesto sentimental — a formalização de uma nostalgia partilhada, a tentativa de prolongar laços históricos que o tempo e a independência tinham inevitavelmente enfraquecido. Para o autor, esta leitura é analiticamente errada e estrategicamente perigosa. A criação da CPLP foi uma opção estratégica deliberada, construída ao longo de anos de diplomacia discreta, e o seu valor só se compreende plenamente quando se analisa o que ela produziu — em termos de influência multilateral, de ganhos diplomáticos concretos, de capacidade de Portugal se projectar no mundo muito acima do que a sua dimensão material justificaria.

É isso que este capítulo se propõe demonstrar. Começando pela génese e pelo significado estratégico da CPLP, passando pelos ganhos diplomáticos multilaterais que ela tornou possíveis, analisando o papel de Portugal como ponte entre a Europa e o mundo lusófono nas suas múltiplas dimensões — as cimeiras UE-África e UE-Brasil, o acordo UE-Mercosul, o Fórum de Macau, a relação com a China —, e concluindo com a dimensão menos visível, mas igualmente poderosa da rede lusófona: a diáspora.

3.1. A CPLP: OPÇÃO ESTRATÉGICA, NÃO NOSTALGIA SENTIMENTAL

A CPLP não foi criada por acidente nem por impulso sentimental. Foi o resultado de um processo deliberado de construção diplomática que teve em José Sarney — então Presidente do Brasil — e em José Eduardo dos Santos — Presidente de Angola — os seus primeiros impulsionadores, e em Portugal, sob a liderança do então Primeiro-Ministro António Guterres, o seu arquitecto mais consequente. Guterres percebeu, no início dos anos 1990, que os laços que uniam os países

de língua portuguesa precisavam de um quadro institucional para se tornarem um activo estratégico sustentável. Uma rede informal de relações bilaterais era vulnerável às vicissitudes políticas de cada momento; uma organização multilateral com estatutos, secretariado permanente e agenda própria era uma realidade muito mais robusta. A escolha de Lisboa como sede permanente da CPLP não foi inocente. Colocava Portugal no centro geográfico e simbólico da comunidade lusófona, reconhecia o seu papel histórico de origem da língua e da expansão que a disseminara pelo mundo, e criava uma infraestrutura diplomática permanente que beneficiava directamente a projecção internacional portuguesa. Lisboa tornava-se, de uma assentada, a capital de uma comunidade de então cerca de 200 milhões de pessoas distribuídas por quatro continentes.

Nos anos que se seguiram, a CPLP expandiu-se. Timor-Leste aderiu em 2002, logo após a independência — numa adesão que era simultaneamente um acto de afirmação identitária e um reconhecimento do papel de Portugal no processo de autodeterminação timorense. A Guiné Equatorial aderiu em 2014, numa decisão politicamente polémica — o país é uma ex-colónia espanhola e a sua adopção do português como língua oficial tem sido gradual e incompleta — mas geograficamente significativa: a Guiné Equatorial é um produtor de petróleo e gás no Golfo da Guiné, e a sua presença na CPLP reforça a dimensão energética da rede lusófona. A CPLP conta hoje com nove membros e representa uma comunidade de cerca de 270 milhões de falantes de português.

Mas o argumento sobre a CPLP não pode limitar-se à contagem de membros. O que importa é o que a organização produziu — em termos de influência, de resultados diplomáticos concretos, e de capacidade de Portugal agir no sistema internacional de uma forma que a sua dimensão isolada não justificaria. E aqui a evidência empírica é muito mais rica do que o debate público português habitualmente reconhece.

3.2. AS PRESIDÊNCIAS EUROPEIAS DE PORTUGAL: ÁFRICA E O BRASIL NA AGENDA EUROPEIA

Para compreender o valor estratégico da CPLP é necessário olhar para o que Portugal fez quando teve a oportunidade — e a responsabilidade — de definir a agenda europeia. Portugal presidiu ao Conselho da União Europeia por três vezes: em 1992, em 2000 e em 2007. Cada uma

destas presidências foi marcada por realizações importantes. Mas é nas de 2000 e 2007 que o papel de Portugal como ponte entre a Europa e o mundo lusófono se torna mais evidente — e mais consequente.

A presidência de 2000 foi, segundo analistas das presidências europeias, “provavelmente uma das presidências em que se animaram vários quadros de relações externas da UE de uma forma quase inédita”²⁰. Entre as iniciativas que Portugal impôs na agenda europeia nesse semestre, a mais historicamente significativa para o argumento deste livro foi a organização da primeira Cimeira África-Europa, realizada no Cairo em Abril de 2000, sob a égide conjunta da Organização da Unidade Africana e da União Europeia. Pela primeira vez na história, os dois continentes sentavam-se à mesma mesa em igualdade de estatuto formal — não como doador e receptor de ajuda ao desenvolvimento, mas como parceiros com interesses comuns e agenda partilhada.

Esta cimeira não aconteceu por acidente. Foi Portugal quem a propôs, quem a negociou internamente na União Europeia — contra a resistência de países que não viam razão para uma cimeira com África —, e quem a organizou durante a sua presidência. Aconteceu porque Portugal tinha algo que nenhum outro país europeu tinha de forma equivalente: a rede de relações com os países africanos, a credibilidade junto das lideranças africanas, e a motivação estratégica para colocar África na agenda europeia. A lusofonia não era apenas um activo bilateral — era uma alavanca para moldar a agenda da maior organização de integração regional do mundo.

Sete anos depois, na sua terceira presidência do Conselho da UE, Portugal voltou a usar a sua posição de charneira com resultados ainda mais impressionantes. No segundo semestre de 2007, Lisboa organizou a segunda Cimeira UE-África — que resultou na aprovação de uma Estratégia Conjunta UE-África, o mais ambicioso quadro de relacionamento entre os dois continentes até então — e, no mesmo semestre, a primeira Cimeira UE-Brasil, que formalizou a Parceria Estratégica entre a União Europeia e o Brasil. Num único semestre de presidência, Portugal colocou África e o Brasil no centro da agenda europeia.

²⁰ FERREIRA-PEREIRA, L. C. (2020). As presidências portuguesas do Conselho da União Europeia. *Relações Internacionais*, 68, pp. 39-58. A afirmação é de um ex-secretário de Estado envolvido na presidência de 2000, citado neste artigo.

A pergunta que vale a pena fazer é simples: que outro país europeu poderia ter feito o mesmo? A Alemanha? A França? Ambas têm recursos muito maiores do que Portugal, mas não têm a rede de relações lusófonas que tornava natural e credível o papel de Portugal como organizador destas cimeiras. A Espanha tem laços com a América Latina, mas não com o Brasil em particular, e não tem a mesma profundidade de relações com África lusófona. Portugal fez o que fez em 2000 e em 2007 porque tinha algo que nenhum outro país tinha — e soube usá-lo de forma inteligente quando teve a oportunidade.

3.3. OS GANHOS DIPLOMÁTICOS MULTILATERAIS: A CPLP COMO MULTIPLICADOR DE VOTOS

A dimensão mais tangível e mais subestimada do valor estratégico da CPLP manifesta-se nos ganhos diplomáticos multilaterais que ela tornou possíveis. Para compreender esta dimensão é necessário ter presente uma realidade aritmética elementar: nas Nações Unidas, todos os Estados têm um voto. Portugal tem um voto. A CPLP tem nove votos. Mas o valor real da rede lusófona vai muito além dos nove votos directos dos membros da organização.

O exemplo mais eloquente é a eleição de António Guterres como Secretário-Geral das Nações Unidas, em Outubro de 2016. Guterres — ex-Primeiro-Ministro de Portugal e ex-Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados — foi eleito por aclamação, com o apoio unânime do Conselho de Segurança e de toda a Assembleia-Geral. Que papel desempenhou a CPLP nesta eleição? Um papel determinante. Os países lusófonos apoiaram activamente a candidatura de Guterres, mobilizaram os seus parceiros nas organizações regionais de que fazem parte, e contribuíram para criar um consenso que rapidamente se tornou irresistível. Um português está hoje à frente da organização multilateral mais importante do mundo. Isto não teria acontecido sem a rede lusófona.

O padrão repete-se nas candidaturas de Portugal ao Conselho de Segurança da ONU. Portugal foi eleito membro não permanente por três vezes — em 1979-1980, em 1997-1998 e em 2011-2012. Em cada uma destas eleições, Portugal disputou os lugares com países de muito maior peso económico e militar: com a Alemanha e o Canadá na candidatura de 2011, por exemplo. E venceu. A explicação é simples: nas eleições para o Conselho de Segurança, todos os Estados da Assembleia-Geral têm um voto, e é necessário obter dois terços dos votos dos presen-

tes. Portugal pode não ter o PIB da Alemanha, mas tem algo que a Alemanha não tem — uma rede de relações lusófonas e atlânticas que mobiliza apoios em todas as regiões do mundo, de África à América Latina, da Ásia à Oceânia. A análise posterior ao mandato de 2011-2012 concluiu que “muito do êxito alcançado está associado à credibilidade diplomática de Portugal e à sua capacidade para promover o diálogo entre o Norte e o Sul” — capacidade que decorre directamente da rede lusófona²¹.

Portugal candidata-se agora ao biénio 2027-2028, com a eleição prevista na 81.^a Assembleia-Geral em 2026. A candidatura foi formalizada em Janeiro de 2013 — treze anos antes da eleição — o que é em si mesmo revelador da seriedade com que Portugal trata este processo. O lema da candidatura — “Prevenção, Parceria, Protecção” — é uma descrição operacional dos activos relacionais lusófonos aplicados ao multilateralismo de segurança. Num campo que inclui a Alemanha e a Áustria, Portugal concorre não com base no poder material, mas com base na credibilidade relacional. E essa credibilidade tem nome: chama-se lusofonia. Portugal acabou mesmo por ganhar essa eleição, ficou à frente dos outros dois oponentes, sendo que a Alemanha ficou de fora. Concretização efectiva das ideias que temos vindo a defender e que, mais uma vez, tiveram um resultado tangível e muito favorável.

Para além do Conselho de Segurança, Portugal tem beneficiado regularmente da rede lusófona para obter posições em órgãos e cargos internacionais de relevo. Os múltiplos mandatos de Portugal no Conselho Económico e Social das Nações Unidas, a presença de portugueses em posições de liderança em agências especializadas da ONU, e — de forma mais visível do que qualquer outro exemplo — a eleição de António Costa para Presidente do Conselho Europeu em 2024 são todas manifestações de um padrão que a rede lusófona ajuda a sustentar: Portugal ocupa posições internacionais que a sua dimensão material isolada não justificaria, porque a sua dimensão relacional — a lusofonia — multiplica a sua influência de formas que as métricas convencionais de poder não conseguem capturar.

3.4. O EFEITO MULTIPLICADOR: AS ORGANIZAÇÕES REGIONAIS LUSÓFONAS

Há uma dimensão da rede lusófona que é frequentemente ignorada na

²¹ SARAIVA, M. F. (2013). Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas 2011-2012. Nação e Defesa, 135, pp. 27-48.

análise da política externa portuguesa: a pertença dos países lusófonos a organizações regionais com capacidade de mobilização própria. Este efeito multiplicador é, na opinião do autor, um dos activos mais subestimados da rede lusófona.

Angola e Moçambique são membros da SADC — a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral — e da União Africana, que representa 54 países e mais de 1,3 mil milhões de pessoas. A Guiné-Bissau e Cabo Verde são membros da CEDEAO — a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental. O Brasil é membro fundador do Mercosul e um dos actores mais influentes da América Latina. Timor-Leste aderiu recentemente à ASEAN — a Associação das Nações do Sudeste Asiático —, conferindo pela primeira vez à rede lusófona uma presença directa numa das regiões de mais rápido crescimento económico do mundo.

Quadro 1 — A CPLP: Membros, Filiações Regionais e Relevância Estratégica²²

PAÍS	ADESÃO	FILIAÇÕES REGIONAIS	RELEVÂNCIA ESTRATÉGICA
Angola	1996	SADC, CEEAC, UA	Petróleo, gás, diamantes, Golfo da Guiné
Brasil	1996	Mercosul, UNASUL	Maior economia da América do Sul, maior fornecedor de crude a Portugal
Cabo Verde	1996	CEDEAO, UA	Hub atlântico ocidental, modelo de estabilidade democrática
Guiné-Bissau	1996	CEDEAO, UA	Corredor atlântico ocidental, instabilidade recorrente
Guiné Equatorial	2014	CEEAC, UA	Petróleo e gás, único membro ex-colónia não portuguesa
Moçambique	1996	SADC, UA	GNL bacia do Rovuma, futuro parceiro energético europeu
Portugal	1996	UE, NATO, OSCE	Único membro europeu, hub atlântico GNL (Sines)
São Tomé e Príncipe	1996	CEEAC, UA	Golfo da Guiné, ZEE estratégica, cooperação EUA-Portugal
Timor-Leste	2002	ASEAN	Única presença lusófona no sudeste asiático

O que significa este mapa de filiações em termos práticos? Significa que quando Portugal ou a CPLP promovem uma candidatura multilateral, não mobilizam apenas os votos directos dos nove membros

²² Fonte: Elaboração própria do autor.

da organização. Mobilizam também, por via das filiações regionais de cada membro, a influência que esse membro exerce sobre os seus parceiros na SADC, na CEDEAO, na União Africana, no Mercosul e na ASEAN. É esta geometria variável da rede lusófona — que combina laços directos com influência indirecta através de organizações regionais — que explica como Portugal consegue vencer candidaturas ao Conselho de Segurança contra países com muito maior peso económico e militar. Os nove votos directos da CPLP são apenas a superfície visível de uma rede de influência muito mais vasta.

Quadro 2 — Portugal e a rede lusófona: marcos diplomáticos multilaterais (1979–2028)²³

DATA	EVENTO	SIGNIFICADO
1979–1980	1.º mandato no Conselho de Segurança da ONU	Primeiro de 3 mandatos como membro permanente
1991/05	Acordos de Bicesse (Angola)	Portugal mediador: processo falhado mas papel reconhecido
1992/10	Acordos de Roma (Moçambique)	Facilitação e observação: mediador oficial: Comunidade de Sant'Egídio
1996/07	Criação da CPLP	Lisboa como capital da comunidade lusófona de 200 milhões de pessoas
1997–1998	2.º mandato no Conselho de Segurança da ONU	–
1999/08	Referendo de Timor-Leste	25 anos de defesa da autodeterminação timorense coroados
2000/04	1.ª Cimeira UE-África (Cairo)	Presidência portuguesa coloca África pela 1.ª vez na agenda europeia
2007/07	2.ª Cimeira UE-África + 1.ª Cimeira UE-Brasil	Num semestre, África e o Brasil no centro da agenda da UE
2007/12	Tratado de Lisboa	Assinado durante a presidência portuguesa do Conselho da UE
2011–2012	3.º mandato no Conselho de Segurança da ONU	Vence a Alemanha e o Canadá com o apoio da rede lusófona
2016/10	Guterres eleito SG da ONU	Rede lusófona determinante; português lidera a ONU
2024	António Costa – Presidente do Conselho Europeu	2.º português a liderar estrutura europeia de topo
2026/01	Aprovação do Acordo UE–Mercosul	25 anos de defesa portuguesa do maior acordo comercial da UE
2027–2028	Candidatura ao Conselho de Segurança da ONU	Lema: Prevenção. Parceria. Protecção; concorre com Alemanha e Áustria

²³ Fonte: Elaboração própria do autor.

Esta geometria variável tem também implicações para a forma como Portugal deve pensar a sua política de alianças. Em vez de se limitar a cultivar relações bilaterais com cada país lusófono, Portugal deveria desenvolver uma estratégia explícita de aproveitamento das filiações regionais desses países — utilizando, por exemplo, a presença do Brasil no Mercosul para aprofundar as relações da UE com a América do Sul, ou a presença de Angola e Moçambique na SADC e na União Africana para influenciar as posições africanas em questões de interesse europeu. Esta é uma dimensão da diplomacia lusófona que está sistematicamente subexplorada.

3.5. PORTUGAL COMO DEFENSOR DO ACORDO UE-MERCOSUL

Nenhum exemplo ilustra melhor o papel de Portugal como ponte entre a Europa e o mundo lusófono do que a história do acordo UE-Mercosul. Negociado ao longo de mais de vinte e cinco anos, o acordo foi finalmente aprovado pelo Conselho da União Europeia em Janeiro de 2026 — tornando-se o maior acordo comercial da história da UE, abrangendo cerca de 800 milhões de pessoas e dois dos maiores blocos económicos do mundo.

Ao longo de todo este processo, Portugal foi consistentemente um dos mais ardentes defensores do acordo — mesmo nos momentos em que a França e outros países agrícolas europeus ameaçavam bloqueá-lo, mesmo quando as tensões ambientais em torno da política florestal do Brasil complicavam as negociações, mesmo quando o timing político tornava o acordo difícil de defender internamente. O ex-Primeiro-Ministro António Costa foi taxativo numa reunião empresarial em Buenos Aires: “Portugal, juntamente com Espanha, é o melhor defensor e advogado do acordo entre Mercosul e União Europeia.” Quando o acordo foi finalmente aprovado, o Primeiro-Ministro Luís Montenegro sublinhou que se tratava de “uma decisão defendida há muito por Portugal, com um apoio activo do país durante negociações que se prolongaram por cerca de 25 anos.”²⁴

A razão desta posição constante é simples e revela de forma cristalina o argumento central deste livro: para Portugal, o acordo UE-Mercosul

²⁴ Declaração de Luís Montenegro nas redes sociais, Janeiro de 2026, aquando da aprovação do Acordo pelo Conselho da UE. A declaração de António Costa foi feita numa reunião empresarial promovida pela AICEP e o Ministério das Relações Exteriores da Argentina, Buenos Aires, 2017.

não é apenas uma questão de comércio livre abstracto. É a formalização de uma parceria que já existe na prática — o Brasil é o maior parceiro económico de Portugal fora da Europa, o maior fornecedor individual de crude português, e um interlocutor privilegiado em dezenas de dossiers multilaterais. Defender o acordo UE-Mercosul é defender os próprios interesses estratégicos de Portugal. Aqui, lusofonia e interesse nacional convergem de forma tão natural que é difícil distingui-los — o que é, em si mesmo, a mais perfeita demonstração de que a lusofonia é um activo estratégico genuíno e não retórica sentimental.

3.6. O FÓRUM DE MACAU E A CHINA: A LUSOFONIA COMO PORTA DE ENTRADA NA ÁSIA

Há uma dimensão da rede lusófona que surpreende frequentemente quem não está familiarizado com a história da presença portuguesa no mundo: a dimensão asiática. Portugal foi, durante séculos, uma potência colonial na Ásia — em Goa, em Malaca, em Timor, em Macau. A maioria dessas presenças pertence hoje à história. Mas Macau sobreviveu, de uma forma que nenhuma outra presença colonial europeia na Ásia sobreviveu: como Região Administrativa Especial da China, com o português como língua co-oficial, com instituições jurídicas de raiz lusófona e com uma identidade cultural que é genuinamente híbrida — nem completamente chinesa, nem completamente portuguesa.

A China percebeu o potencial estratégico deste legado lusófono muito antes de Portugal. Em 2003, Pequim estabeleceu Macau como plataforma de cooperação económica e comercial com o mundo lusófono, criando o Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa — universalmente conhecido como Fórum de Macau. A lógica era clara: a China queria aprofundar as suas relações económicas com os países africanos de língua portuguesa — ricos em recursos naturais e em vias de desenvolvimento acelerado — e com o Brasil, a maior economia da América do Sul. E Macau, com a sua herança lusófona, era a plataforma natural para esse aprofundamento.

O Fórum de Macau integra todos os membros da CPLP e é a única organização internacional sediada em Macau com acordo explícito de Portugal. As suas conferências ministeriais, realizadas de três em três anos, são o principal mecanismo de diálogo económico e comercial entre a China e o mundo lusófono. Mas o Fórum é mais do que um

mecanismo comercial: é uma expressão da forma como a China instrumentalizou o legado colonial português para servir os seus próprios objectivos de política externa em África e na América Latina. A China reconheceu o valor da rede lusófona muito antes de Portugal reconhecer que esse valor podia ser aproveitado em benefício próprio.

Para Portugal, o Fórum de Macau representa uma oportunidade — e um desafio. A oportunidade é clara: Portugal é o único membro europeu da CPLP, o único país com laços históricos directos com Macau, e o interlocutor natural entre a China e os outros países lusófonos. Não surpreende que a China tenha concedido a Portugal o estatuto de Parceria Estratégica Global — um dos poucos países europeus com esta distinção —, em reconhecimento do papel de Lisboa como ponte entre Pequim e as outras capitais da lusofonia. Para a China, Portugal não é apenas um pequeno país europeu: é a chave de acesso a uma rede de relações com África e com o Brasil que Pequim não conseguiria construir por si só com a mesma eficácia.

O desafio é igualmente claro: a China está a usar o Fórum de Macau para expandir a sua influência em países lusófonos africanos que são, também, parceiros estratégicos de Portugal e da Europa. A China e Portugal não são adversários neste espaço — mas têm interesses que nem sempre coincidem, e Portugal precisa de ter uma estratégia activa para não se tornar um instrumento passivo da expansão chinesa em vez de um actor soberano com agenda própria. O Fórum de Macau²⁵ pode ser, para Portugal, uma alavanca ou uma armadilha — dependendo de como Portugal decidir usá-lo.

3.7. A LÍNGUA PORTUGUESA: O ACTIVO DE “SOFT POWER” MAIS SUBESTIMADO DA EUROPA

Por baixo de toda a arquitectura diplomática e institucional que analisámos até aqui — a CPLP, as cimeiras UE-África e UE-Brasil, o Fórum de Macau, os mandatos no Conselho de Segurança — existe um substrato que torna tudo o resto possível: a língua portuguesa. É ela a cola que une a rede lusófona, a credencial que abre portas que nenhum outro instrumento de política externa consegue abrir, e o activo de

²⁵ A relevância do Fórum de Macau é analisada em detalhe em MENDES, C.A. (2014). A relevância do Fórum Macau: o Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa. Nação e Defesa, 134, pp. 279-296. Portugal é descrito como “um dos poucos Estados europeus com uma Parceria Estratégica Global com a China”, posição que decorre directamente dos laços lusófonos e do papel de Lisboa como interlocutor entre Pequim e os PALOP.

soft power mais subestimado de Portugal.

Os números são, por si sós, impressionantes. O português é hoje a terceira língua ocidental mais falada no mundo, depois do inglês e do espanhol. É a língua oficial de nove estados independentes distribuídos por quatro continentes. É falada por cerca de 265 milhões de pessoas enquanto língua nativa e por muitos mais como segunda língua. É instrumento de trabalho de dezenas de organizações internacionais. É uma das línguas mais usadas na internet e nas ferramentas de inteligência artificial²⁶.

Mas o que torna a língua portuguesa verdadeiramente especial, do ponto de vista estratégico, não é o que ela é hoje — é o que ela será amanhã. As dinâmicas demográficas em curso em África apontam para um crescimento explosivo do número de falantes de português nas próximas décadas. Angola e Moçambique poderão atingir cada um os 100 milhões de habitantes no final do século XXI. Se as tendências actuais se mantiverem, África ultrapassará a América do Sul como o continente onde o português é mais falado — transformando a língua de Camões na principal língua do hemisfério sul numa das regiões de maior crescimento económico e demográfico do planeta. Uma língua que cresce onde o mundo cresce é um activo estratégico de valor incalculável.

Esta dimensão linguística tem uma manifestação directa no posicionamento internacional de Portugal. O ranking de *soft power* da Brand Finance coloca Portugal no 27.º lugar de entre todos os países do mundo — uma posição que seria impossível de justificar apenas pelo PIB ou pela dimensão das forças armadas. Os principais indicadores que sustentam esta classificação são a reputação internacional, o sistema educativo e a influência cultural — dimensões onde a língua e a cultura lusófonas desempenham um papel decisivo. Como observou Florbela Paraíba, Presidente do Instituto Camões: “a língua portuguesa projecta uma certa forma de estar no mundo” e é “um instrumento de projecção de valores e de uma visão que é muito própria de uma cultura”.²⁷

É também importante sublinhar o papel que a língua portuguesa de-

²⁶ PAVIA, J.F.L.Z. (2025). O Mundo que o Português Criou (Título de um Livro de Gilberto Freyre): O Mundo em Português. Revista Super Interessante História, Edição Biblioteca (Colonização Portuguesa em África, na Ásia e no Brasil), pp. 44-53.

²⁷ Entrevista de Florbela Paraíba, Presidente do Instituto Camões, à Rádio ONU, Maio de 2025. Disponível em: <https://news.un.org/pt/interview/2025/05/1848476>.

sempenhou na construção das identidades nacionais dos PALOP. Samora Machel, o primeiro presidente de Moçambique independente, afirmou que era a língua portuguesa que unificava e dava o “cimento” da singularidade da nação moçambicana face a vizinhos anglófonos. Amílcar Cabral pensava de forma análoga sobre a Guiné-Bissau, rodeada de países francófonos. Timor-Leste fez da língua portuguesa — e da religião católica — a sua marca distintiva face ao poderoso vizinho indonésio. Em todos estes casos, a língua portuguesa foi um factor de coesão nacional. E este facto tem uma implicação estratégica directa: os laços lusófonos não são apenas sentimentais — são funcionalmente necessários para estes países, o que os torna estruturalmente estáveis como base de relacionamento de longo prazo.

3.8. A DIÁSPORA LUSÓFONA: A REDE INVISÍVEL

A rede lusófona não se esgota nos estados soberanos membros da CPLP nem na língua como instrumento oficial de comunicação. Existe uma outra dimensão, mais difusa, mas igualmente poderosa, que raramente é analisada na sua justa medida: a diáspora. Milhões de portugueses, brasileiros, angolanos, cabo-verdianos e moçambicanos vivem espalhados pelos quatro continentes — nos EUA e no Canadá, na França e na Alemanha, no Reino Unido e no Luxemburgo, no Brasil, na África do Sul, na Venezuela, em Macau, em Goa, na Tailândia, na Malásia e na Austrália, entre muitos outros países.

Esta diáspora é um activo de *soft power* de natureza particular. Ao contrário dos instrumentos diplomáticos formais — embaixadas, acordos bilaterais, organizações multilaterais —, a diáspora actua de forma descentralizada e persistente, construindo pontes culturais, económicas e políticas que as chancelarias sozinhas não conseguiriam estabelecer. É uma infra-estrutura de relacionamento que existe independentemente da vontade dos governos e que, quando bem aproveitada, multiplica exponencialmente o alcance da influência portuguesa.

A dimensão política desta diáspora é mensurável em casos concretos. Nos Estados Unidos, a comunidade luso-americana tem uma presença estabelecida em vários estados — Califórnia, Massachusetts, Rhode Island, Nova Jérсия — e tem produzido figuras de influência política relevante. O caso de Devin Nunes, congressista californiano de ascendência portuguesa e açoriana, é um exemplo de como os laços culturais e familiares com Portugal se traduzem em presença e in-

fluência nos corredores do poder americano. Em Macau, a presença jurídica e cultural do português mantém Portugal como interlocutor privilegiado num dos nós mais importantes da relação entre o Ocidente e a China. Na África do Sul, a comunidade portuguesa é uma das mais numerosas e economicamente activas do país. No Brasil, os laços históricos, culturais e familiares com Portugal são tão profundos que constituem uma infra-estrutura de relacionamento bilateral que dispensa muito da intermediação diplomática que outros países precisam de construir de raiz.

A diáspora é também um mercado e uma rede de contactos para a internacionalização das empresas portuguesas. Num mundo em que as cadeias de valor globais dependem cada vez mais de confiança e de relações pessoais — como a crise do COVID-19 e os choques de aprovisionamento dos últimos anos demonstraram de formas diferentes —, a existência de comunidades lusófonas estabelecidas nos principais mercados globais representa uma vantagem competitiva que raramente é quantificada, mas que é real e substancial.

O problema é que Portugal não tem uma estratégia explícita e coerente de aproveitamento da sua diáspora como activo de política externa. A diáspora é gerida, sobretudo, como um conjunto de cidadãos que precisam de assistência consular e de acesso a serviços públicos portugueses — não como um parceiro activo da projecção internacional do país. Esta é uma das maiores oportunidades perdidas da política externa portuguesa. Países muito menores do que Portugal — Israel, a Irlanda, a Grécia — desenvolveram estratégias sofisticadas de mobilização das suas diásporas como instrumentos de influência geopolítica e económica. Portugal devia fazer o mesmo.

3.9. A TENSÃO PERMANENTE: LUSOFONIA COMO ACTIVO OU COMO NOSTALGIA?

Seria desonesto terminar este capítulo sem reconhecer a tensão que atravessa toda a discussão sobre a CPLP e a lusofonia como activos estratégicos. Esta tensão não é apenas académica — é política, e tem consequências práticas.

A crítica mais séria à lusofonia como projecto estratégico não é a que a desqualifica como nostalgia pós-colonial — essa crítica é fácil de refutar com evidência empírica, como este capítulo procurou demonstrar. A crítica mais séria é a que aponta para os casos em que a relação lu-

sófona foi instrumentalizada por interesses privados — os laços económicos com Angola durante os anos do petróleo são o exemplo mais frequentemente citado — e que questiona se a dimensão estratégica não serve frequentemente de cobertura para a promoção de interesses particulares.

Esta crítica tem bases empíricas em casos específicos e não pode ser simplesmente ignorada. Mas comete o erro lógico de confundir a parte com o todo. O facto de a relação com Angola ter sido por vezes instrumentalizada não invalida o valor estratégico da rede lusófona — da mesma forma que o facto de alguns países usarem a NATO para servir interesses nacionais específicos não invalida o valor estratégico da aliança. A corrupção e a captura de interesses são problemas de governação que precisam de ser combatidos; não são argumento para abandonar um activo estratégico de primeira grandeza.

A resposta correcta a esta tensão não é escolher entre a dimensão lusófona e a dimensão europeia de Portugal — como se fossem alternativas incompatíveis. É reconhecer que as duas dimensões são complementares e que Portugal precisa de ambas para ocupar o lugar que a sua história e os seus activos relacionais lhe permitem reivindicar no sistema internacional. A formulação mais precisa continua a ser a de Luís Amado: Portugal será na Europa aquilo que conseguir ser fora dela. E o que Portugal consegue ser fora da Europa depende, em medida determinante, do que fizer com a lusofonia.

3.10. EM SÍNTESE

A CPLP não foi criada por nostalgia — foi criada por estratégia. Em 1996, Portugal apostou num activo que nenhum outro país europeu possuía: uma rede de relações lusófonas que cobria quatro continentes e ligava Portugal a um mundo em crescimento. Os três decénios seguintes demonstraram o valor desta aposta: as cimeiras UE-África e UE-Brasil nascidas de presidências portuguesas do Conselho da UE, a eleição de Guterres como Secretário-Geral da ONU, três mandatos no Conselho de Segurança vencidos contra candidatos mais poderosos, a defesa persistente do acordo UE-Mercosul, o Fórum de Macau como porta de entrada na China, e a diáspora lusófona como rede invisível de influência global — tudo isto é produto de um investimento deliberado numa dimensão da política externa portuguesa que a dimensão da lusofonia torna única. O capítulo seguinte analisa como esta rede relacional se traduz numa vantagem estratégica de natureza comple-

tamente diferente — mas igualmente concreta: a segurança do mar.

CAPÍTULO 4
O MAR COMO ACTIVO ESTRATÉGICO: A ZEE E O
ALARGAMENTO DA PLATAFORMA CONTINENTAL

E se mais mundo houvera, lá chegara.

— Luís de Camões, Os Lusíadas

Existe uma conversa que Portugal não tem consigo mesmo — ou que tem tarde demais, e mal. É a conversa sobre o mar. Não o mar como metáfora, como nostalgia, como cenário de fado ou evocação dos Descobrimentos. O mar como facto geopolítico e geoeconómico de primeira grandeza, com implicações concretas para a segurança, a riqueza e a influência internacional de Portugal no século XXI. Esta conversa é urgente. E este capítulo procura ter uma parte dela.

Portugal é, desde o século XII, uma nação marítima. Não é uma escolha — é uma consequência da geografia. O território continental português é uma estreita faixa da Península Ibérica encostada ao Atlântico, com um único vizinho terrestre e com o oceano como horizonte natural em dois dos seus lados. A história de Portugal — os Descobrimentos, o Império, a globalização que Portugal ajudou a inaugurar — é a história de um povo que percebeu cedo que a sua sobrevivência e a sua grandeza dependiam do mar. Esta intuição fundadora não perdeu a sua validade. Perdeu, isso sim, a atenção que merecia.

Hoje, Portugal tem uma Zona Económica Exclusiva que é já uma das maiores da Europa e uma das maiores do mundo. E tem em curso um processo de alargamento da plataforma continental que, se aceite na sua integralidade, transformará Portugal no país europeu com a maior área marítima sob jurisdição nacional. As implicações desta realidade — em termos de recursos, de geopolítica, de segurança e de influência internacional — são de uma magnitude que o debate público português está muito longe de ter assimilado.

4.1. A VOCAÇÃO MARÍTIMA: DA FUNDAÇÃO AO PRESENTE

A institucionalização desta percepção deu-se em 1317, quando o rei D. Dinis celebrou um acordo com o genovês Manuel Pessanha para desenvolver e formalizar a marinha portuguesa — criando assim aquela que é considerada a mais antiga marinha de guerra do mundo em funcionamento contínuo. Menos de dois séculos depois, D. Manuel I criou em 1520 a esquadra do Estreito — uma força naval permanente destinada a guardar o Mediterrâneo e o Estreito de Gibraltar contra a pirataria barbaresca. Esta esquadra, como veremos no capítulo seguinte, chegaria a proteger os navios mercantes americanos nos primeiros anos da independência dos EUA, num episódio que George Washington reconheceu publicamente.

50

Os Descobrimentos — o grande projecto colectivo do século XV e XVI — foram fundamentalmente uma empreitada marítima. Portugal não descobriu o mundo porque era grande: era pequeno e pobre. Descobriu o mundo porque era marítimo — porque tinha a vocação, as tecnologias e a coragem de se lançar num oceano que os mapas da época representavam como limite do mundo conhecido. Quando Vasco da Gama chegou à Índia em 1498 e Pedro Álvares Cabral ao Brasil em 1500, Portugal havia criado a primeira rede comercial verdadeiramente global — uma rede que assentava inteiramente no domínio do mar.



Figura 4 - Lisboa e o Padrão dos Descobrimentos — símbolo da vocação marítima e universal de Portugal²⁹

Este passado não é apenas história — é o substrato que explica a posição geográfica actual de Portugal no Atlântico. Os Açores e a Madeira não são acidentes geográficos: são o resultado de séculos de exploração e colonização atlântica que deixaram Portugal com um perfil territorial único na Europa, um triângulo geopolítico que se estende do continente europeu até ao meio do Atlântico Norte. É precisamente este perfil territorial que confere a Portugal a sua ZEE excepcional e que torna o processo de alargamento da plataforma continental tão estrategicamente significativo.

²⁹ Fonte: PAVIA (2023), Portugal na relação Europa com África, Universidade Lusíada.

4.2. A ZEE PORTUGUESA: DIMENSÃO E POTENCIAL

A Zona Económica Exclusiva de Portugal é já, antes do alargamento da plataforma continental, uma das maiores da Europa e uma das maiores do mundo. A ZEE estende-se, nos termos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar — a UNCLOS de 1982 —, até 200 milhas náuticas a partir das linhas de base do território nacional. No caso de Portugal, com o território continental mais os arquipélagos dos Açores e da Madeira, isto resulta numa área marítima que é aproximadamente dezoito vezes superior à área terrestre do país.

No interior desta ZEE, Portugal tem direitos exclusivos de exploração e aproveitamento de todos os recursos — vivos e não vivos — da coluna de água, do leito e do subsolo marinho. Isto inclui a pesca, os hidrocarbonetos, os minerais do fundo marinho, a produção de energia a partir das ondas e do vento, e a investigação científica. É um conjunto de direitos de uma amplitude e de um valor económico potencial que raramente é adequadamente comunicado ao público português — e ainda menos adequadamente explorado.

O potencial da ZEE portuguesa é imenso e diversificado. Na dimensão dos recursos vivos, as águas portuguesas são algumas das mais ricas do Atlântico Norte, com stocks de peixe e de marisco que suportam uma das maiores indústrias pesqueiras da Europa. Na dimensão dos recursos não vivos, há evidências de recursos energéticos convencionais — petróleo e gás — em várias áreas da ZEE, particularmente no mar dos Açores. Na dimensão das energias renováveis, Portugal tem um dos maiores potenciais de energia das ondas da Europa — uma tecnologia ainda em fase de desenvolvimento, mas com perspectivas de longo prazo muito promissoras. E na dimensão da biotecnologia marinha — talvez a mais promissora e a menos explorada —, as águas portuguesas escondem organismos e substâncias com aplicações na medicina, na farmacêutica, na cosmética e na nutrição que a ciência está apenas a começar a mapear.

Há um dado que ilustra de forma perturbante o grau em que este potencial está subaproveitado: Portugal é um dos países do mundo com maior consumo de peixe per capita e tem uma das maiores ZEE do globo, mas importa mais de 50% das suas necessidades de pescado. Esta aparente contradição explica-se em parte pela política comum de pescas da União Europeia — que limitou os direitos de pesca portugueses em benefício de frotas de outros países europeus —, em parte

pela insuficiente capacidade da frota nacional, e em parte por opções políticas que durante décadas privilegiaram outros sectores em detrimento do mar. O resultado é que Portugal tem um oceano de riqueza à sua porta e importa peixe.

4.3. O ALARGAMENTO DA PLATAFORMA CONTINENTAL: A MAIOR OPORTUNIDADE GEOPOLÍTICA DE PORTUGAL

Se a ZEE actual é já um activo estratégico de enorme potencial, o processo de alargamento da plataforma continental representa uma oportunidade de magnitude ainda maior — e com implicações que vão muito além do puramente económico.

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar permite aos estados costeiros estender os seus direitos sobre o leito e o subsolo marinho até 350 milhas náuticas das linhas de base, desde que a plataforma continental — a extensão subaquática natural do território terrestre — se estenda fisicamente para além das 200 milhas da ZEE. Para exercer este direito, os estados têm de apresentar uma submissão científica e jurídica à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLCS), demonstrando a extensão e as características geológicas da sua plataforma.

Portugal apresentou a sua submissão em 2009 — após anos de trabalho científico intenso que mapeou o fundo marinho em áreas vastíssimas do Atlântico. A submissão portuguesa cobre áreas para lá dos Açores, da Madeira e do território continental, e argumenta que a plataforma continental portuguesa se estende muito para além das 200 milhas em várias direcções. Se a submissão for aceite na sua integralidade pela CLCS — um processo que ainda está em curso e cujo resultado final se aguarda —, Portugal passará a ter soberania sobre os recursos do leito e do subsolo marinho de uma área equivalente a mais de três vezes o território actual da União Europeia. Seria, de longe, o maior espaço marítimo sob jurisdição nacional de qualquer país europeu, excluindo os territórios ultramarinos de França e do Reino Unido³⁰.

³⁰ PAVIA, J.F.L.Z. (2021). Maritime domains and Europe's ambitions: Storm on the horizon? The view from Lisbon. Blog de Sciences Po Grenoble, 27 de Outubro de 2021. Disponível em: <https://blog.sciencespo-grenoble.fr/index.php/2021/10/27/maritime-domains-and-europe-s-ambitions-storm-on-the-horizon-the-view-from-lisbon/>. A submissão portuguesa pode ser consultada em: Continental Shelf Submission of Portugal, Executive Summary (2017). Disponível em: http://www.un.org/depts/los/cles_new/submissions_files/prt44_09/prt2017executivesummary.pdf.

As implicações desta extensão são de várias ordens. Em primeiro lugar, a ordem dos recursos: as áreas incluídas na submissão portuguesa contêm, segundo estudos geológicos e geofísicos, recursos energéticos convencionais e não convencionais de significado potencial. No mar dos Açores, há evidências de gas hydrates — depósitos de gás natural aprisionado em estruturas de gelo sob o fundo marinho — em quantidades que, se confirmadas e se a tecnologia de extracção se tornar economicamente viável, poderiam representar um recurso energético de escala transformadora. No mar da Madeira, foram identificados sulfuretos polimetálicos e crostas de cobalto — minerais estratégicos com aplicações crescentes nas tecnologias de armazenamento de energia e nos veículos eléctricos. A biotecnologia marinha — com organismos e substâncias únicas nos ecossistemas de mar profundo — representa uma fronteira científica e económica cujo valor total é ainda impossível de quantificar.

Em segundo lugar, a ordem geopolítica: o controlo de um espaço oceânico desta dimensão confere a Portugal uma relevância estratégica que nenhuma métrica convencional de poder consegue capturar. Não é apenas uma questão de recursos — é uma questão de presença, de jurisdição, de capacidade de definir as regras que se aplicam a um espaço de enorme importância estratégica no Atlântico Norte e Médio. Portugal seria, com este alargamento, um dos estados mais relevantes da governação dos oceanos a nível mundial — um papel que, paradoxalmente, ainda não está plenamente assumido pela diplomacia portuguesa.

4.4. A TENSÃO COM A EUROPEIZAÇÃO DO MAR

O processo de alargamento da plataforma continental levanta uma questão que o debate público português tem evitado com algum cuidado, mas que é inescapável: o que fazer com esta riqueza? Mais precisamente: deve Portugal explorar estes recursos de forma soberana, ou deve integrar a gestão deste espaço num quadro europeu comum? A resposta simples seria: Portugal sozinho não tem capacidade financeira, tecnológica nem científica para explorar adequadamente um espaço oceânico desta dimensão. A investigação científica do fundo marinho requer equipamentos e conhecimentos que Portugal não possui em quantidade suficiente. A extracção de recursos de mar profundo requer investimentos que excedem largamente a capacidade do Estado português. E a vigilância e a gestão de um espaço marítimo três vezes maior do que a UE requer uma presença naval que a mari-

nha portuguesa não tem condições de assegurar sozinha.

Esta realidade empurra Portugal naturalmente para a cooperação — com a União Europeia, com parceiros bilaterais e com organizações internacionais. E há bons argumentos para que essa cooperação seja aprofundada: a UE tem recursos financeiros e capacidades científicas que Portugal não possui, e uma governação europeia dos oceanos poderia ser mais eficaz do que uma multiplicidade de políticas nacionais fragmentadas.

Mas há um risco sério neste caminho, que a história da política comum de pescas ilustra de forma inequívoca. A “europeização” do mar — a tendência crescente da União Europeia para comunitarizar a política marítima — pode não ser neutra do ponto de vista dos interesses nacionais portugueses. Os países que não têm vantagem geográfica no processo de alargamento da plataforma continental — a Alemanha, a Polónia, a República Checa, a Hungria — têm interesse em que os recursos do mar profundo sejam geridos como bem comum europeu, e não como activo nacional dos países com plataformas continentais extensas. A pressão para a comunitarização é, portanto, uma pressão que beneficia desproporcionalmente os países sem mar — à custa dos países com mar, de que Portugal é o exemplo mais extremo na Europa. O dado mais perturbante neste quadro é o seguinte: a Alemanha é o país europeu com mais missões científicas de investigação em águas portuguesas e com mais patentes marinhas registadas nessas águas. Isto significa que as empresas e universidades alemãs estão a catalogar, a estudar e a preparar a exploração de recursos que juridicamente pertencem a Portugal — antes de Portugal ter capacidade para o fazer por si mesmo. Quando — e se — a tecnologia de extracção de mar profundo se tornar economicamente viável, Portugal pode descobrir que outros já fizeram o trabalho científico preliminar e reclamam direitos sobre descobertas feitas em águas portuguesas. Esta é uma ameaça concreta e urgente que a política externa portuguesa tem tratado com uma discrição que beira o silêncio³¹.

A conclusão que o autor retira desta análise não é que Portugal deve fechar as suas águas à cooperação internacional — isso seria impossível e contraproducente. É que Portugal precisa de uma estratégia

³¹ SILVA, J.C. (2014). O Potencial do Mar Português: Uma Análise Estratégica. Coleção ARES, 2. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares, pp. 118–130. E Fernandes, M. (2015). Germany’s Interest in the Atlantic. In P. B. Graça (Ed.), *New Challenges of the Atlantic: An Approach from Portugal*. Lisboa: ISCSP, pp. 105–123. Citados em Pavia (2021).

marítima nacional activa e assertiva, que defina claramente o que pode e deve ser partilhado em regime de cooperação e o que deve ser preservado como activo soberano, e que invista de forma deliberada na capacidade científica e tecnológica necessária para não depender indefinidamente dos outros para saber o que tem no seu próprio fundo do mar.

4.5. O MAR COMO VECTOR DE SEGURANÇA E DE INFLUÊNCIA INTERNACIONAL

Para além da dimensão económica e dos recursos, o mar tem para Portugal uma dimensão de segurança e de influência internacional que merece análise própria.

A posição geográfica de Portugal no Atlântico Norte — e em particular a posição estratégica dos Açores — confere ao país um papel de enorme relevância na arquitectura de segurança atlântica. A base das Lajes, nos Açores, tem sido ao longo de décadas um dos activos mais valiosos de Portugal nas relações com os EUA e com a NATO — uma localização geográfica que não pode ser comprada nem replicada e que explica por que razão os EUA têm tratado Portugal como parceiro prioritário mesmo quando as assimetrias de poder entre os dois países seriam suficientes para justificar um tratamento muito mais instrumental.

Esta posição estratégica ganha nova relevância num contexto de crescente concorrência entre grandes potências no Atlântico. A Rússia tem expandido a sua presença naval no Atlântico Norte. A China tem desenvolvido relações com países africanos atlânticos que lhe conferem acesso a portos e infra-estruturas navais. Os EUA têm reforçado a sua presença no Atlântico Sul em resposta a estas movimentações. Neste contexto, a posição de Portugal — membro fundador da NATO, com os Açores no centro geográfico do Atlântico Norte — torna-se cada vez mais valiosa, não apenas para os aliados de Lisboa, mas para a própria arquitectura de segurança global.

O Centro do Atlântico — a proposta portuguesa para uma organização de cooperação em segurança marítima sediada nos Açores, já com adesão dos EUA e de vários países atlânticos — é a expressão mais recente desta consciência. Portugal está a tentar transformar a sua posição geográfica numa plataforma institucional de influência — não apenas disponibilizando o território para uso dos aliados, mas assu-

minho um papel activo na definição da agenda de segurança atlântica. É uma evolução importante e que merece ser desenvolvida com muito mais ambição do que tem sido até agora.

A dimensão marítima liga-se também, de forma directa, ao argumento central deste livro sobre os activos lusófonos. O mar que Portugal reclama não é apenas o mar europeu — é o mar atlântico que liga Portugal aos países lusófonos do outro lado do oceano. O Brasil, Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, a Guiné-Bissau — todos eles são países atlânticos, todos eles estão ligados a Portugal por um oceano que é, simultaneamente, a maior extensão territorial portuguesa e o espaço físico da rede lusófona. A segurança marítima no Atlântico não é separável da segurança da rede lusófona — e a rede lusófona não é separável da dimensão marítima de Portugal³².

4.6. O QUE PORTUGAL DEVE FAZER COM O SEU MAR

A análise desenvolvida neste capítulo aponta para um conjunto de imperativos de política que vale a pena enunciar com clareza.

O primeiro é o investimento em capacidade científica e tecnológica marinha. Portugal não pode continuar a depender de outros países para conhecer o seu próprio fundo do mar. O investimento em investigação oceanográfica, em tecnologia de mar profundo e em formação de especialistas marinhos não é um luxo académico — é uma necessidade estratégica. Sem este investimento, Portugal será inevitavelmente um actor passivo no processo de exploração dos recursos do seu próprio espaço marítimo.

O segundo é a negociação assertiva no âmbito da política marítima europeia. Portugal deve ter uma posição clara e bem articulada sobre o que aceita comunitarizar e o que insiste em manter sob controlo nacional, e deve construir alianças com outros países atlânticos — Espanha, Irlanda, França — para defender esta posição contra a pressão dos países sem mar. A experiência da política comum de pescas é um aviso que não pode ser ignorado.

³² O acordo Portugal-São Tomé e Príncipe para o patrulhamento permanente da ZEE são-tomense pela corveta portuguesa Zaire é um dos exemplos mais concretos de como a dimensão marítima e a dimensão lusófona se articulam na prática. PAVIA, J.F. L.Z. (2024a). Multilateralism and Cooperation: Portugal and the U.S.A. in the Gulf of Guinea. *Revista Polis*, 2(9), pp. 27-32.

O terceiro é a conclusão e implementação do processo de alargamento da plataforma continental. A submissão de 2009 foi um passo decisivo, mas o processo não está concluído. Portugal deve acompanhar activamente a avaliação da sua submissão pela CLCS, responder com rigor às questões técnicas que se coloquem, e preparar-se para defender os seus direitos em caso de sobreposição com reivindicações de outros estados — como acontece já com a Espanha na área das Canárias e Madeira³³.

O quarto é a integração da dimensão marítima na narrativa estratégica de Portugal. O mar não é apenas um activo económico — é um activo de identidade nacional e de influência internacional. Portugal deve comunicar esta realidade com muito mais eficácia do que tem feito — junto dos parceiros europeus, junto dos aliados atlânticos, e junto da opinião pública portuguesa. Um país que tem um dos maiores espaços marítimos do mundo não pode discutir a sua política externa sem falar do mar.

E o quinto imperativo — o mais profundo e o mais difícil de operacionalizar — é a reconexão entre a dimensão marítima e a dimensão lusófona da política externa portuguesa. O mar e a lusofonia não são duas dimensões separadas da identidade estratégica de Portugal: são duas faces do mesmo activo. O Atlântico que Portugal reclama é o mesmo Atlântico que liga Lisboa a Luanda, ao Rio de Janeiro, a Praia, a São Tomé. A segurança marítima que Portugal promove no Golfo da Guiné é a mesma segurança que protege as rotas energéticas que abastecem a Europa. A plataforma continental que Portugal está a alargar no Atlântico Norte é o mesmo espaço oceânico que, há cinco séculos, os portugueses percorreram para ligar o mundo. Compreender esta continuidade — entre a história e o presente, entre o mar e a lusofonia, entre a identidade e a estratégia — é a condição para que Portugal faça, no século XXI, o que sempre soube fazer melhor: usar o mar como instrumento de influência num mundo que, afinal, o português ajudou a criar.

4.7. EM SÍNTESE

Portugal tem uma das maiores Zonas Económicas Exclusivas do mun-

³³ A disputa entre Portugal e Espanha sobre as fronteiras marítimas na área das Canárias e Madeira é um dos poucos casos em que a extensão da plataforma continental criou tensão entre países europeus. O caso ilustra que o alargamento da plataforma continental não é apenas uma oportunidade — é também um desafio diplomático que requer gestão activa.

do, e o processo de alargamento da plataforma continental — iniciado com a submissão de 2009 — pode transformá-lo no país europeu com a maior área marítima sob jurisdição nacional. O potencial é imenso: hidrocarbonetos, gas hydrates, sulfuretos polimetálicos, biotecnologia marinha. Mas este activo está sistematicamente subexplorado — Portugal importa mais de 50% do peixe que consome, a Alemanha faz mais investigação científica em águas portuguesas do que Portugal, e a política marítima europeia ameaça comunitarizar recursos que juridicamente pertencem a Portugal. O mar exige uma estratégia nacional activa, investimento em capacidade científica, e a reconexão entre a dimensão marítima e a dimensão lusófona — porque o Atlântico que Portugal reclama é o mesmo Atlântico que liga Lisboa a Luanda, ao Rio de Janeiro, a Praia e a São Tomé.

CAPÍTULO 5
A DIMENSÃO ENERGÉTICA DA LUSOFONIA:
ANTECIPAÇÃO, CRISE E VALIDAÇÃO

O que os críticos chamavam de saudade, a história chamou de estratégia.

— José Francisco Pavia, 2026

Em Abril de 2026, com o Estreito de Ormuz bloqueado e o barril de crude a 110 dólares, o mundo acordou para uma realidade que alguns tinham tentado dizer há muito tempo: a dependência energética do Médio Oriente é uma vulnerabilidade estrutural, não uma inevitabilidade geopolítica. E Portugal, que tinha diversificado os seus fornecedores em direcção ao Atlântico lusófono há décadas, descobriu que o que parecia uma particularidade histórica era, afinal, uma vantagem competitiva de primeira grandeza.

Este capítulo conta a história desta vantagem — como foi construída, como foi antecipada analiticamente, e como foi confirmada pela crise de 2026. É uma história que começa muito antes de 2026, e que tem as suas raízes nas mesmas escolhas diplomáticas e relacionais que os capítulos anteriores analisaram: a mediação em Moçambique, a criação da CPLP, o investimento nos laços atlânticos e lusófonos. A dimensão energética não é uma dimensão separada da lusofonia — é a sua manifestação mais recente e mais dramaticamente visível.

5.1. O ARGUMENTO DE 2016: UMA ANTECIPAÇÃO PROSPECTIVA

Em 2016, o autor publicou uma monografia sobre a segurança marítima no Golfo da Guiné, a segurança energética da Europa e o papel potencial da NATO e de Portugal³⁴. O argumento central do livro — desenvolvido no capítulo 6 e nas conclusões — era que Portugal poderia e deveria desempenhar um papel duplo e complementar na arquitectura energética europeia: “upstream”, contribuindo com operações navais e de cooperação em segurança para garantir a estabilidade das rotas marítimas no Golfo da Guiné; e “downstream”, funcionando como “hub” de recepção, regaseificação e distribuição de Gás Natural Liquefeito para o sistema europeu de gasodutos.

Na altura, este argumento foi recebido com cepticismo em várias

³⁴ PAVIA, J.F.L.Z. (2016). *The Maritime Security in the Gulf of Guinea, the Energy Security of Europe and the Potential Role of NATO and Portugal*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora. ISBN 978-989-640-193-1.

frentes. Os europeus estavam concentrados no Flanco Leste — na ameaça russa, no gasoduto Nord Stream, na questão ucraniana — e as questões do Atlântico Sul eram vistas, uma vez mais, como a “obsessão portuguesa” por África. Os analistas de energia focavam-se nos grandes projectos de gasoduto e nos contratos de longo prazo com fornecedores estabelecidos. E os responsáveis políticos portugueses — com honrosas excepções — não tinham ainda articulado o argumento energético da lusofonia de forma suficientemente clara para o tornar parte do debate europeu.

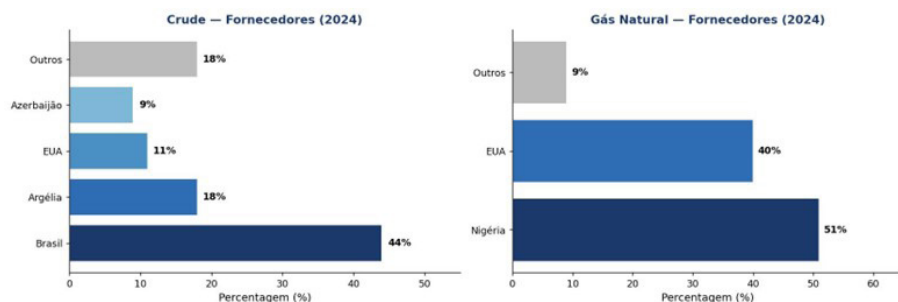
O argumento assentava em três premissas que o tempo provou correctas. A primeira era que a dependência europeia do gás russo era uma vulnerabilidade estratégica crescente que um dia produziria uma crise — a questão era apenas quando e de que forma. A segunda era que os fornecedores alternativos mais promissores para a Europa — Nigéria, Angola, Guiné Equatorial e Argélia nas bacias atlântica e mediterrânica, e Moçambique no Oceano Índico com as suas gigantescas reservas do Rovuma — eram precisamente os países com quem Portugal tinha laços históricos, culturais e diplomáticos únicos. A terceira era que o terminal de GNL de Sines tinha a capacidade técnica para receber GNL de qualquer origem e redistribuí-lo para a rede europeia, desde que resolvido o estrangulamento das interligações transpirenaicas.

A lógica subjacente era simples: a segurança marítima no Golfo da Guiné não é um problema de África — é um problema da Europa, porque é em África que estão os fornecedores alternativos ao gás russo. E Portugal é o único país europeu com a legitimidade e a rede de relações necessárias para ser co-produtor de segurança nessa região. O pacificador de Maputo — para usar a imagem que percorre este livro — era também, pela lógica dos activos relacionais lusófonos, o guardião natural das rotas energéticas atlânticas.

5.2. A CARTEIRA ENERGÉTICA LUSÓFONA: UMA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA

Compreender a posição energética de Portugal em 2026 requer compreender como essa posição foi construída ao longo de décadas — não como resultado de uma estratégia energética explícita, mas como consequência histórica e geopolítica da orientação lusófona e atlântica da política externa portuguesa.

Os dados da Direcção-Geral de Energia e Geologia para 2024 contam uma história reveladora.³⁵ O Brasil forneceu 44% das importações portuguesas de crude — o maior fornecedor individual, por uma margem considerável. A Argélia forneceu 18%, os EUA 11%, o Azerbaijão 9%. No gás natural, a Nigéria forneceu 51% das importações e os EUA 40%. Portugal abandonou o gás do Qatar há mais de três anos. A totalidade desta carteira de fornecedores encontra-se fora da zona de conflito do Golfo Pérsico e do Estreito de Ormuz.



Totalidade dos fornecedores fora da zona de conflito do Estreito de Ormuz

Quadro 3 — Aprovisionamento energético de Portugal (2024): crude e gás natural por fornecedor³⁶

Esta composição não resultou de um plano energético nacional. Resultou de décadas de relacionamento diplomático, económico e cultural com parceiros atlânticos e africanos que, por força da história e da lusofonia, mantêm com Portugal laços que vão muito além da transacção comercial. O Brasil não é o maior fornecedor de crude de Portugal porque algum ministro da energia tomou essa decisão num conselho de ministros: é o maior fornecedor porque as empresas portuguesas e brasileiras têm décadas de relações comerciais, porque há comunidades de portugueses no Brasil e de brasileiros em Portugal que criam pontes humanas que facilitam os negócios, e porque a GALP e a Petrobras têm uma parceria que reflecte precisamente a lógica dos activos relacionais lusófonos aplicada ao sector energético.

O mesmo raciocínio aplica-se à Nigéria no gás natural. A Nigéria não é membro da CPLP — é uma ex-colónia britânica de língua inglesa. Mas é o maior produtor de gás de África, situa-se no Golfo da Gui-

³⁵ Entidade Nacional para o Sector Energético — ENSE (2025). Relatório de Reservas Estratégicas. Lisboa: ENSE. Os dados de aprovisionamento são da Direcção-Geral de Energia e Geologia, relatório anual 2024.

³⁶ Fonte: Direcção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), 2025; elaboração própria do autor.

né onde Portugal tem uma presença de segurança marítima activa, e mantém com Portugal laços de cooperação que se desenvolveram precisamente no quadro das actividades da NATO e do AFRICOM no Atlântico africano. A segurança marítima no Golfo da Guiné — que Portugal contribui para garantir — é a condição da chegada do gás nigeriano a Sines. Há uma cadeia causal directa entre o investimento de Portugal na segurança do Golfo da Guiné e a diversificação energética que protegeu Portugal em 2026.

Moçambique representa o horizonte energético lusófono de mais longo prazo. As reservas de gás natural da bacia do Rovuma — estimadas em mais de 100 triliões de pés cúbicos — posicionam Moçambique como um dos maiores produtores potenciais de GNL do mundo. Os projectos de liquefacção enfrentam atrasos significativos por razões de instabilidade no norte do país — a insurgência jihadista em Cabo Delgado, que a EUTM-Moçambique procura combater, é também uma ameaça directa à infra-estrutura energética. Mas quando ficarem operacionais, os volumes de GNL moçambicano poderão ter impacto real na diversificação energética europeia. Portugal, com os laços históricos de Maputo e com o posicionamento de Sines como porto de recepção, está naturalmente posicionado como intermediário privilegiado.

5.3. A CRISE DE 2026: O TESTE EMPÍRICO

A 28 de Fevereiro de 2026, os Estados Unidos e Israel lançaram ataques militares contra o Irão em resposta ao programa de armas nucleares iraniano. A resposta de Teerão foi imediata e calculada: o fecho do Estreito de Ormuz, por onde circula em tempo de paz cerca de 20% do petróleo transaccionado mundialmente e uma fracção equivalente do GNL. O impacto nos mercados energéticos foi instantâneo — o crude a 110 dólares, o gás a máximos históricos, as seguradoras a recusar cobertura para navios em trânsito no Estreito.

O bloqueio revelou uma geometria de vulnerabilidades que o discurso sobre segurança energética europeia tinha sistematicamente subestimado. A Alemanha, que havia encerrado as suas últimas centrais nucleares em 2023 e que dependia do gás do Qatar para uma fracção significativa das suas necessidades, enfrentou um choque duplo: preços em alta e alternativas escassas. A Itália, com mais de um terço do seu gás proveniente do Qatar, viu-se em situação semelhante. A Polónia, com mais de 60% da sua electricidade produzida a carvão, enfrentava

a reconversão que nunca fizera. E até a França, com o seu parque nuclear extenso, viu o “jet fuel” e o gasóleo — refinados em grande parte no Médio Oriente — duplicar de preço.

Portugal ocupou, neste quadro, uma posição estruturalmente diferente. A Entidade Nacional para o Sector Energético confirmou que o país dispunha de reservas correspondentes a cerca de 93 dias de consumo — acima do mínimo regulatório europeu — e que as importações nacionais não tinham exposição ao Estreito de Ormuz. Na produção eléctrica, Portugal registou em 2024 uma quota de renováveis de 82,9%, terceiro lugar na União Europeia, quase o dobro da média europeia de 47,3%³⁷. O aprovisionamento de gás chegava por duas vias diversificadas e complementares: o terminal de GNL de Sines — o único terminal de recepção de metaneiros em Portugal continental, operado pela REN Atlântico — e dois gasodutos de interligação com Espanha em Campo Maior e Valença do Minho, transportando gás da Argélia e da rede ibérica.

Esta redundância de rotas — atlântica e mediterrânica — não foi concebida como resposta a uma crise específica. Foi construída ao longo de décadas de investimento em infra-estrutura energética que reflectia, consciente ou inconscientemente, a orientação atlântica e lusófona da política energética portuguesa. Sines não foi construído para substituir o Médio Oriente — foi construído para receber GNL de qualquer origem. E a “qualquer origem” que os seus construtores tinham em mente era, em larga medida, a origem atlântica e africana que os laços lusófonos tornavam natural.

A assimetria de impacto da crise de 2026 foi, portanto, um teste empírico ao argumento desenvolvido em 2016. Os países que tinham diversificado em direcção ao Atlântico — Portugal, em primeiro lugar, mas também Espanha e parcialmente a França — estavam estruturalmente melhor posicionados do que os países que tinham apostado na integração nos mercados de GNL do Médio Oriente e do Sudeste Asiático. E Portugal estava mais bem posicionado do que qualquer outro país europeu porque tinha, para além da infra-estrutura, a rede de relações lusófonas que facilitava o aprovisionamento alternativo em condições de crise.

³⁷ EUROSTAT (2025). Share of energy from renewable sources 2024. Luxemburgo: Eurostat. Portugal registou 82,9% de renováveis na produção eléctrica em 2024, atrás apenas da Dinamarca (92,4%) e da Áustria (83,1%), e quase o dobro da média europeia de 47,3%.

5.4. AS VULNERABILIDADES REAIS: UMA ANÁLISE HONESTA

Seria analiticamente desonesto concluir que Portugal saiu da crise de 2026 sem danos ou sem vulnerabilidades. Existem, e importa reconhecê-las.

A mais grave diz respeito ao “jet fuel”. Portugal é um dos maiores destinos turísticos da Europa — o turismo representa cerca de 15% do PIB e depende criticamente da aviação. O jet fuel, de que 25% a 40% das necessidades nacionais era importado do Golfo Pérsico, tornou-se imediatamente escasso, com reservas para apenas cerca de quatro meses. Uma crise prolongada teria tido um impacto devastador no sector turístico — o motor mais dinâmico da economia portuguesa dos últimos anos.

A segunda vulnerabilidade é o gasóleo. As reservas físicas nacionais de gasóleo cobrem apenas cerca de um mês de consumo — muito abaixo do desejável para um país com a dependência de transporte rodoviário de Portugal. Uma crise prolongada teria afectado gravemente a logística e os transportes.

A terceira vulnerabilidade — e a mais estratégica — é o encerramento da refinaria de Matosinhos em Abril de 2021³⁸. Com uma capacidade de 5,5 milhões de toneladas por ano, a refinaria de Matosinhos produzia uma gama diversificada de produtos refinados — incluindo jet fuel e gasóleo — que hoje têm de ser importados. O relatório da Faculdade de Economia da Universidade do Porto estimou que o encerramento representou perdas de 5% do PIB de Matosinhos e 1% na Área Metropolitana do Porto. Do ponto de vista da segurança energética, a perda foi ainda mais significativa: Portugal perdeu a capacidade de refinar o crude atlântico que importa, tornando-se dependente de capacidade de refinação externa para converter a sua própria matéria-prima em produtos utilizáveis. A crise de 2026 demonstrou de forma dramática o erro estratégico que este encerramento representou.

Estas vulnerabilidades têm uma característica comum: nenhuma delas decorre da orientação atlântica e lusófona da política energética portuguesa. Decorrem, pelo contrário, dos desvios a essa orientação

³⁸ O relatório da Faculdade de Economia da Universidade do Porto sobre o impacto económico do encerramento da refinaria de Matosinhos estimou perdas de 5% do PIB municipal de Matosinhos e 1% do PIB da Área Metropolitana do Porto nos primeiros dois anos após o encerramento.

— da dependência residual de produtos refinados do Médio Oriente, do encerramento de capacidade de refinação nacional, da insuficiência das reservas de produtos específicos. A lição que a crise de 2026 ensina não é que a diversificação atlântica falhou — é que não foi suficientemente completa e que precisa de ser aprofundada.

5.5. O FUTURO ENERGÉTICO LUSÓFONO: MOÇAMBIQUE, ANGOLA E O GNL ATLÂNTICO

A crise de 2026 não encerrou o debate sobre a segurança energética europeia — abriu-o de par em par. E nesse debate, as dimensões que este livro tem analisado — a rede lusófona, os fornecedores atlânticos, o papel de Portugal como hub energético — ganharam uma relevância que antes era apenas prospectiva.

No imediato, a crise acelerou o interesse europeu no GNL atlântico e africano. A Nigéria — o maior produtor de gás de África e fornecedor de 51% do gás natural importado por Portugal — tornou-se de repente um parceiro estratégico europeu de primeira importância. Angola — que fornece crude, mas tem também reservas de gás não associado que poderiam ser desenvolvidas — entrou nos radares dos planificadores energéticos europeus que até aí a tinham negligenciado. E Moçambique — cujos projectos de GNL tinham sido adiados indefinidamente pela instabilidade de Cabo Delgado — passou a ser tratado com uma urgência que justificou o reforço do empenho europeu na estabilização do norte do país, incluindo o reforço da missão EUTM-Moçambique.

Portugal encontra-se neste cenário numa posição única. É o único país europeu com laços históricos, linguísticos e diplomáticos com todos estes fornecedores atlânticos e africanos. É o país com o maior terminal de GNL da Península Ibérica. É o país com a maior quota de renováveis na produção eléctrica da Europa. E é o país que, graças precisamente aos laços lusófonos que os críticos chamavam de nostalgia, chegou à crise de 2026 com 93 dias de reservas e sem exposição ao Estreito de Ormuz.

O que Portugal precisa de fazer com esta posição é desenvolver deliberadamente o argumento do hub energético atlântico — não como proposta académica, mas como projecto político concreto. Isso implica resolver o estrangulamento das interligações transpirenaicas com França, que continua a limitar a capacidade de Portugal de exportar

GNL para o resto da Europa. Implica investir na expansão da capacidade de Sines. Implica aprofundar os acordos de cooperação energética com Angola, com a Nigéria e com Moçambique — transformando relações informais em parcerias estratégicas formalizadas. E implica colocar o argumento energético lusófono no centro das negociações europeias sobre diversificação e segurança energética, em vez de o deixar como um argumento periférico que os parceiros europeus ouvem com educação, mas sem urgência.

A crise de 2026 criou a janela de oportunidade para fazer exactamente isso. A questão é se Portugal tem a visão estratégica, a capacidade política e a vontade de a aproveitar — ou se vai, como tantas vezes antes, deixar que outros definam a agenda enquanto Portugal observa.

5.6. A UNIDADE ATLÂNTICA: PORTUGAL, O BRASIL E A GEOMETRIA DA SEGURANÇA ENERGÉTICA

Nenhuma análise da dimensão energética da lusofonia seria completa sem abordar a tensão — e o potencial de convergência — entre Portugal e o Brasil no que respeita ao conceito de “unidade atlântica”.

Portugal inscreveu no seu Conceito Estratégico de Defesa Nacional a ideia de que o Atlântico — Norte e Sul — constitui um espaço estratégico integrado, cujo interesse para Portugal decorre tanto de razões de segurança como do facto de sete dos nove membros da CPLP se distribuírem por esse espaço.² O Brasil, pelo contrário, tem uma visão focada no Atlântico Sul — através de organizações como a ZOPACAS — e mantém uma postura de distanciamento em relação à dimensão norte-atlântica, que associa à hegemonia americana e à NATO.

Esta divergência de visões estratégicas não é um detalhe técnico — reflecte culturas estratégicas diferentes, construídas ao longo de décadas de afirmação de autonomia da política externa brasileira. O Brasil é uma grande potência em formação, com ambições de liderança regional que incluem manter distância das alianças militares ocidentais. Portugal é um pequeno Estado europeu membro da NATO, com interesse na extensão da aliança atlântica para Sul.

Mas a crise de 2026 colocou esta tensão numa perspectiva nova e potencialmente produtiva. Um Atlântico Sul seguro — com rotas marítimas livres de pirataria e de perturbação, com Estados costeiros estáveis e com capacidade de explorar e exportar os seus recursos

energéticos — é do interesse tanto do Brasil como da Europa. O Brasil tem interesses estratégicos directos na estabilidade do Atlântico Sul: é onde se encontram as suas maiores reservas de petróleo (o pré-sal), é por onde escoam as suas exportações, e é o espaço que a sua marinha está dimensionada para defender. A Europa tem interesse na mesma estabilidade porque é de lá que vêm os seus fornecedores energéticos alternativos³⁹.

O paradoxo é que Portugal — pela sua dupla pertença à NATO europeia e à rede lusófona atlântica — é o único actor capaz de articular estes interesses convergentes e de construir uma arquitectura de segurança atlântica que faça sentido tanto para Washington como para Brasília. Esta é, em última análise, a expressão mais acabada do que significa ser uma ponte — não entre dois mundos que se ignoram, mas entre dois mundos que precisam um do outro e ainda não encontraram a linguagem comum para o reconhecer.

5.7. EM SÍNTESE

Em 2016, o autor argumentou que Portugal poderia ser o “hub” de GNL atlântico da Europa, aproveitando os laços lusófonos com os fornecedores africanos e brasileiros. Em 2026, a crise do Estreito de Ormuz confirmou empiricamente este argumento: Portugal chegou à crise com 93 dias de reservas e sem exposição ao Médio Oriente, enquanto os parceiros europeus negociavam contratos de emergência. Esta vantagem não foi accidental — foi o produto de décadas de relacionamento atlântico e lusófono que construíram uma carteira de fornecedores diversificada. As vulnerabilidades reais de Portugal — o “jet fuel”, o gasóleo, o encerramento de Matosinhos — decorrem dos desvios a esta orientação, não da orientação em si. O futuro passa por aprofundar deliberadamente o argumento do hub energético atlântico e por colocá-lo no centro do debate europeu sobre segurança energética.

³⁹ PAVIA, J.F.L.Z. (2019c). A unidade estratégica do Atlântico: importante para Portugal, nem tanto para o Brasil? Nação e Defesa / Instituto de Defesa Nacional, 154, pp. 55-68. ISSN 0870-757X.

CAPÍTULO 6
PORTUGAL E OS ESTADOS UNIDOS: UMA PARCERIA
ATLÂNTICA COM MAIS DE DOIS SÉCULOS

Já houve um tempo em que eram os Estados Unidos da América que precisavam de Portugal.

— José Francisco Pavia, Observador, 2026

Há uma história que os americanos não contam — e que os portugueses contam mal. É a história de como, nos primeiros anos de existência dos Estados Unidos da América, a jovem república precisou de Portugal para sobreviver no mar. Não de Portugal como aliado militar, não de Portugal como parceiro comercial, mas de Portugal como produtor de segurança marítima — como o país que guardava o Mediterrâneo e o Estreito de Gibraltar contra os piratas que ameaçavam a marinha mercante americana antes de os EUA terem uma frota de guerra capaz de o fazer por si próprios.

Esta história é verdadeira, está documentada nas próprias palavras de George Washington, e tem uma lição de política externa que o tempo tornou mais relevante, não menos. Quando, em 2026, o actual inquilino da Casa Branca adoptou uma postura mais transaccional e menos previsível nas relações com os aliados europeus, Portugal pôde olhar para esta história com uma certa serenidade: as parcerias que assentam em interesses estruturais e em activos geográficos únicos não se desfazem com mudanças de administração. Já houve um tempo em que eram os EUA que precisavam de Portugal. E as razões pelas quais os EUA precisam de Portugal hoje — os Açores, o Golfo da Guiné, a rede lusófona — são de uma natureza ainda mais profunda do que a segurança marítima do século XVIII.

6.1. AS ORIGENS: D. MANUEL I, D. MARIA I E GEORGE WASHINGTON

A parceria entre Portugal e os Estados Unidos é, de todas as parcerias bilaterais de Portugal, das que tem as raízes mais profundas e o percurso mais consistente (a outra é obviamente a “velha aliança” com o Reino Unido). Começou, em sentido estrito, em 1783 — quando Portugal reconheceu formalmente a independência americana pelo Real Decreto de 15 de Fevereiro, tornando-se dos primeiros países a fazê-lo, seis meses e meio antes do próprio Tratado de Paris pelo qual a Grã-Bretanha reconhecia a independência dos seus ex-súbditos. As relações diplomáticas formais estabeleceram-se a 13 de Maio de 1791, com a apresentação das cartas credenciais do representante americano David Humphreys à Rainha D. Maria I — ainda no primeiro mandato de George Washington.

Mas a história real desta parceria começa muito antes, com um instrumento criado por D. Manuel I em 1520: a esquadra do Estreito. Esta força naval permanente foi criada para guardar o Mediterrâneo e o Estreito de Gibraltar contra a pirataria barbaresca — os corsários do Norte de África que operavam sob patrocínio dos principados berberes e que aterrorizavam a navegação comercial no Mediterrâneo Ocidental e no Atlântico próximo. Durante séculos, a esquadra do Estreito foi o principal instrumento de segurança marítima numa das rotas comerciais mais importantes do mundo.

Quando os EUA se tornaram independentes em 1776, a sua marinha mercante — que já comerciava activamente nos portos do Atlântico e do Mediterrâneo — perdeu de repente a protecção da Royal Navy britânica, de que tinha beneficiado enquanto colónia. Os navios americanos ficaram à mercê dos corsários barbarescos: vários foram capturados, as suas tripulações aprisionadas e submetidas ao pagamento de resgates ou vendidas como escravos. Era uma ameaça existencial para o comércio americano nos anos críticos da formação da república.

A esquadra do Estreito portuguesa continuava a operar. E os navios americanos beneficiavam da protecção que ela concedia às marinhas mercantes que operavam naquelas águas. George Washington reconheceu este papel de forma pública e eloquente — numa carta pessoal a D. Maria I em Março de 1794, e numa mensagem às duas câmaras do Congresso em Fevereiro de 1795. Na carta à Rainha, Washington escreveu que “Vossa Majestade tem pleno direito às felicitações dos Estados Unidos em cada instância da vossa prosperidade, pela nobre e amigável parte que recentemente adoptastes, ao concederdes comboios ao nosso comércio contra os corsários de Argel”. Na mensagem ao Congresso, foi ainda mais explícito: “A amizade da Sua Majestade Fidelíssima tem sido muitas vezes manifestada ao refrear a passagem dos corsários algerianos para o Oceano Atlântico. Ela tem também fornecido comboios ocasionais aos vasos dos Estados Unidos.”⁴⁰

Esta é, em síntese, a mais antiga manifestação documentada da parceria luso-americana em matéria de segurança marítima. Uma parceria que começou com Portugal a proteger os navios americanos nas rotas

⁴⁰ PAVIA, J.F.L.Z. (2026a). A marinha portuguesa e o episódio do apoio aos Estados Unidos da América. *Observador*, 20 de Fevereiro de 2026. [Série Portugal 900 Anos, Sociedade Histórica da Independência de Portugal.] As cartas de George Washington estão disponíveis em: Founders Online, <http://founders.archives.gov>. A mensagem ao Congresso de 28 de Fevereiro de 1795 está reproduzida em Washington, G. & Sparks, J. (1837). *The Writings of George Washington*. American Stationers' Company.

do Mediterrâneo e do Atlântico — e que, quase 250 anos depois, continua com Portugal e os EUA a cooperar na segurança marítima do Golfo da Guiné e do Atlântico Sul.

6.2. A NATO E OS AÇORES: A ÂNCORA ESTRATÉGICA TRANSATLÂNTICA

A história moderna da parceria luso-americana é inseparável da NATO e dos Açores. Portugal foi membro fundador da NATO em 1949 — uma decisão que, tendo em conta que o país era então governado pela ditadura do Estado Novo, reflectia menos o apreço americano pelo regime de Salazar do que a consciência estratégica da importância insubstituível da posição geográfica dos Açores no Atlântico Norte.

Os Açores estão no centro geográfico do Atlântico Norte — equidistantes da Europa e da América do Norte, e a distância razoável das costas africanas. Esta posição, que os navegadores portugueses do século XV reconheceram imediatamente como estratégica, não perdeu nenhuma da sua relevância na era dos aviões, dos satélites e dos submarinos nucleares. A base das Lajes, na ilha Terceira, foi e é um dos activos mais valiosos da arquitectura de segurança ocidental — um ponto de apoio logístico, de vigilância e de projecção de força que não pode ser replicado por nenhum outro aliado da NATO.

A importância desta posição foi demonstrada de forma dramática em vários momentos históricos. Na Segunda Guerra Mundial — antes mesmo da entrada dos EUA no conflito —, os Açores serviram como base para operações de patrulha antisubmarina que foram decisivas para o controlo do Atlântico Norte. Na Guerra Fria, a base das Lajes foi um elemento central da arquitectura de contenção da União Soviética no Atlântico. Na crise de Suez de 1956 e nas várias crises do Médio Oriente que se seguiram, os Açores serviram como ponto de trânsito para reabastecimento e logística de operações americanas. E em 1973, durante a Guerra do Yom Kippur, Portugal foi o único aliado europeu da NATO a autorizar o sobrevo do seu espaço aéreo pelos aviões americanos que reabasteciam Israel — uma decisão politicamente arriscada que reforçou de forma duradoura a credibilidade de Portugal como aliado fiável.

A parceria luso-americana não é, portanto, uma relação entre iguais — as assimetrias de poder são óbvias e imensuráveis. É, antes, uma relação entre parceiros com interesses complementares e activos não

substituíveis. Portugal oferece o que os EUA não têm — a posição geográfica dos Açores, o acesso à rede lusófona, a credibilidade junto dos países africanos do Golfo da Guiné. Os EUA oferecem o que Portugal não tem — capacidade de defesa, recursos tecnológicos, influência global. É uma parceria de complementaridades, não de equivalências.

6.3. O GOLFO DA GUINÉ: A DIMENSÃO CONTEMPORÂNEA DA PARCERIA

A dimensão mais dinâmica e mais relevante da parceria luso-americana no século XXI não é a dos Açores — que permanece importante, mas é relativamente estável — mas a do Golfo da Guiné. É aqui que a combinação dos activos lusófonos de Portugal com os recursos e a presença global dos EUA produz os resultados mais concretos e mais estrategicamente significativos.

O Golfo da Guiné — a região que se estende de Cabo Verde a Angola na costa ocidental de África — é uma das áreas de maior relevância geopolítica e geoeconómica do século XXI. É rico em recursos naturais: petróleo, gás natural, ouro, diamantes, bauxite, entre outros. É estrategicamente importante para a segurança energética europeia — nele se encontram os fornecedores alternativos ao Médio Oriente que a Europa procura desesperadamente desde a invasão da Ucrânia. E é uma região afectada por ameaças sérias à segurança marítima: pirataria, pesca ilegal, tráfico de droga e de seres humanos, e a expansão de movimentos extremistas.

Os EUA têm interesses significativos no Golfo da Guiné — tanto directos, em termos de importação de petróleo e gás, como indirectos, em termos de estabilidade regional e de contenção da expansão chinesa e russa em África. Para prosseguir esses interesses, os EUA desenvolveram um conjunto extenso de programas, operações e iniciativas no quadro do AFRICOM — o Comando dos EUA para África. E neste contexto, Portugal tornou-se um parceiro privilegiado insubstituível. A razão deste privilégio é exactamente a que este livro tem vindo a argumentar: Portugal tem com os países do Golfo da Guiné laços históricos, linguísticos e diplomáticos que nenhum outro aliado da NATO possui. Portugal fala a mesma língua que Angola, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Guiné-Bissau. Portugal tem décadas de relações de cooperação em segurança com estes países. E Portugal tem, nos PALOP do Golfo da Guiné, uma credibilidade que os EUA — com toda a sua capacidade militar e financeira — simplesmente não conseguem

replicar. Para os EUA, Portugal não é apenas um aliado da NATO: é o interlocutor mais eficaz que têm na região mais importante para a sua estratégia energética e de segurança em África.

Esta parceria manifesta-se em várias dimensões concretas. A participação activa de Portugal nos exercícios Obangame Express — a principal operação naval conjunta dos EUA e dos seus parceiros no Golfo da Guiné — é uma delas. A cooperação em segurança marítima em São Tomé e Príncipe — onde Portugal mantém um acordo permanente de patrulhamento da ZEE são-tomense — é outra. E o Centro do Atlântico — a iniciativa portuguesa sediada nos Açores, com adesão dos EUA, focada na segurança marítima e no desenvolvimento de capacidades dos Estados costeiros do Golfo da Guiné — é a expressão mais recente e mais ambiciosa desta parceria⁴¹.

A declaração conjunta da 44.^a Comissão Bilateral Permanente EUA-Portugal, de Dezembro de 2020⁴², resume bem o estado desta parceria: “ambos os países reconheceram a cooperação em defesa como pedra angular da relação” e concordaram que “a segurança do Atlântico, o papel estratégico dos Açores, e a África subsaariana devem continuar a ser regularmente discutidos”, com “ênfase na segurança marítima e no desenvolvimento de capacidades de defesa no Atlântico, com foco no Golfo da Guiné”. Em 2022, o representante dos EUA no Conselho de Segurança da ONU foi ainda mais directo: as forças navais americanas operam no Golfo da Guiné “com parceiros africanos, mas também com Portugal, Brasil e outros aliados”.

6.4. A PARCERIA NA PERSPECTIVA DA CRISE DE 2026

A crise de 2026 — com o fecho do Estreito de Ormuz e o choque energético europeu que se seguiu — deu à parceria luso-americana uma dimensão adicional que os documentos de planeamento estratégico de 2020 não tinham explicitado, mas que estava implícita na lógica da

⁴¹ PAVIA, J.F.L.Z. (2024a). Multilateralism and Cooperation: Portugal and the U.S.A. in the Gulf of Guinea. *Revista Polis*, 2(9), pp. 27-32. Universidade Lusíada Editora. DOI: <https://doi.org/10.34628/EAF1-2555>. O artigo documenta em detalhe os programas de cooperação AFRICOM-Portugal, os exercícios Obangame Express e a cooperação bilateral em São Tomé e Príncipe.

⁴² A declaração da 44.^a Comissão Bilateral Permanente EUA-Portugal, de 17 de Dezembro de 2020, está disponível em: <https://pt.usembassy.gov/44th-united-states-portugal-standing-bilateral-commission-joint-statement/>. A declaração do representante dos EUA no Conselho de Segurança da ONU sobre o Golfo da Guiné, de Novembro de 2022, está disponível em: <https://usun.usmission.gov/remarks-at-a-un-security-council-briefing-on-the-gulf-of-guinea/>.

cooperação no Golfo da Guiné: Portugal é o hub natural do GNL atlântico e africano para a Europa, e a segurança das rotas que permitem esse abastecimento é do interesse tanto dos EUA como de Portugal. Num contexto em que a Europa precisava urgentemente de alternativas ao Médio Oriente, e em que os fornecedores africanos — Nigéria, Angola — estavam geograficamente no Golfo da Guiné, a cooperação luso-americana em segurança marítima nessa região deixou de ser uma questão de política de defesa abstracta e tornou-se uma questão de segurança energética concreta. A estabilidade do Golfo da Guiné — que Portugal e os EUA conjuntamente procuravam garantir — era a condição do aprovisionamento energético europeu. A parceria atlântica tinha passado a ter uma dimensão energética explícita.

Este desenvolvimento tem implicações para a forma como Portugal deve posicionar a parceria luso-americana no debate europeu. Portugal não é apenas um pequeno aliado da NATO com uma base nos Açores — é o parceiro que liga a aliança atlântica à rede lusófona africana, e que tem a credibilidade e os laços necessários para assegurar que os fornecedores energéticos alternativos ao Médio Oriente possam efectivamente fornecer a Europa de forma segura e estável. Esta é uma posição estratégica única — e é exactamente aquela que a parceria luso-americana, nos seus cinco séculos de história, sempre soube valorizar⁴³.

6.5. O QUE PORTUGAL DEVE FAZER COM ESTA PARCERIA

A parceria luso-americana é um activo estratégico de primeira grandeza — mas é também, como qualquer relação entre parceiros com grandes assimetrias de poder, uma relação que requer gestão activa e assertividade.

Portugal tem por vezes a tentação de gerir a relação com os EUA de forma excessivamente passiva — disponibilizando o que os EUA pedem (os Açores, a cooperação no Golfo da Guiné, o apoio nas votações internacionais) sem extrair o valor estratégico que estes contributos justificariam. A história da base das Lajes é instrutiva: Portugal disponibilizou um activo de valor inestimável para os EUA durante décadas, e nem sempre soube converter essa disponibilização em influência

⁴³ PAVIA, J.F.L.Z. (2019c). A Unidade Estratégica do Atlântico: Importante para Portugal, Nem Tanto para o Brasil? Nação e Defesa / Instituto de Defesa Nacional, 154, pp. 55-68. O artigo analisa as diferentes percepções estratégicas de Portugal e do Brasil sobre o Atlântico, incluindo a questão das bases dos Açores e a sua relevância para a arquitectura de segurança ocidental.

política, em acesso aos mercados americanos ou em apoio às posições portuguesas nos dossiers europeus e internacionais.

A lição que o autor extrai desta história não é que Portugal deve tornar-se um parceiro menos fiável ou menos disponível — seria contra-producente e contrário ao interesse nacional. É que Portugal deve ser muito mais explícito sobre o que oferece, deve articular claramente o valor estratégico dos seus activos lusófonos para a política americana em África, e deve reivindicar em contrapartida o apoio americano em dossiers que importam a Lisboa — a candidatura ao Conselho de Segurança, o reforço das interligações energéticas ibéricas com a Europa, o acesso preferencial ao mercado americano para produtos portugueses.

A parceria luso-americana tem 235 anos de história documentada. Atravessou a monarquia absoluta e a república, o salazarismo e a democracia, a Guerra Fria e o mundo pós-bipolar. Sobreviveu a divergências de fundo — sobre a política colonial, sobre a Guerra do Iraque, sobre as operações de rendição extraordinária da CIA. Sobreviveu a administrações americanas mais ou menos favoráveis a Portugal. Sobreviveu, em suma, porque assenta em algo mais profundo do que a simpatia ou a afinidade ideológica — assenta em interesses geográficos e estratégicos estruturais que nenhuma mudança de política ou de liderança consegue eliminar.

É precisamente por isso que Portugal pode olhar para as turbulências da política americana do século XXI com uma serenidade que seria imprudente noutros contextos. As razões pelas quais os EUA precisam de Portugal são as mesmas razões de sempre — a posição geográfica dos Açores, o acesso à rede lusófona, a credibilidade junto dos países africanos. Essas razões não desaparecem com mudanças de administração. E a história ensina que, cedo ou tarde, os EUA reconhecem sempre o que Portugal tem para oferecer.

6.6. EM SÍNTESE

A parceria entre Portugal e os EUA tem mais de dois séculos de história — começou com a esquadra do Estreito de D. Maria I a proteger os navios americanos dos corsários barbarescos, foi reconhecida publicamente por George Washington, e continua hoje na cooperação no Golfo da Guiné, nos exercícios Obangame Express e no Centro do Atlântico dos Açores. O que torna esta parceria duradoura não é a

simpatia ou a afinidade ideológica — é a complementaridade de activos: Portugal oferece o que os EUA não têm (a posição dos Açores, a rede lusófona, a credibilidade em África), e os EUA oferecem o que Portugal não tem (capacidade de defesa, recursos, influência global). A crise de 2026 adicionou uma dimensão energética explícita a esta parceria: a segurança das rotas do Golfo da Guiné é agora reconhecidamente uma condição da segurança energética europeia — e Portugal é o único parceiro que pode assegurá-la com a credibilidade e os laços necessários.

CAPÍTULO 7
PORTUGAL NA EUROPA: A PONTE QUE NENHUM
OUTRO PAÍS PODE SER

A nossa dimensão europeia não nos diminui — pelo contrário, valoriza o que de singular trazemos a esta casa comum.

— José Francisco Pavia

Portugal aderiu à Comunidade Económica Europeia a 1 de Janeiro de 1986. Para a geração que viveu a transição do Estado Novo para a democracia, e que viu na Europa simultaneamente um modelo político e uma âncora económica, a adesão foi o coroamento de um projecto de modernização que tinha começado com o 25 de Abril. Para os analistas de política externa, foi algo mais complexo: a inserção de um país com uma identidade estratégica única — atlântica, lusófona, universalista — numa organização cuja lógica era essencialmente continental e europeia.

Quarenta anos depois desta adesão, a questão que se coloca não é se a opção europeia foi correcta — foi, inequivocamente, e Portugal não seria o que é sem ela. A questão é como Portugal pode maximizar o valor da sua posição europeia, aproveitando as especificidades que o distinguem de todos os outros membros para exercer uma influência que a sua dimensão material isolada não justificaria. A resposta que este livro propõe é clara: a especificidade mais valiosa de Portugal na Europa é exactamente aquela que temos vindo a analisar ao longo de todos os capítulos anteriores — a lusofonia, a dimensão atlântica, a capacidade de ser ponte entre a Europa e mundos que os outros europeus não alcançam com a mesma profundidade.

7.1. PORTUGAL NA EUROPA: A OPÇÃO NECESSÁRIA E OS SEUS PARADOXOS

A integração europeia foi, para Portugal, uma necessidade estratégica antes de ser uma escolha política. Um país de dez milhões de habitantes, sem recursos naturais significativos, localizado na periferia ocidental da Europa, não tinha alternativa realista à inserção na economia e nas estruturas de segurança europeias. A adesão à CEE, em 1986, foi uma escolha estratégica: ancorar Portugal num quadro de estabilidade e prosperidade que o protegesse tanto das suas vulnerabilidades económicas como das suas fragilidades democráticas recentes.

Esta escolha foi amplamente bem-sucedida. Os fundos estruturais europeus transformaram a infra-estrutura física do país — estradas, pontes, aeroportos, saneamento —, financiaram a modernização do

sistema educativo e da saúde, e apoiaram a reconversão de sectores económicos que a abertura ao mercado europeu tinha tornado insustentáveis nas suas formas antigas. O mercado único deu às empresas portuguesas acesso a 500 milhões de consumidores. E o euro — apesar dos seus custos na crise de 2011-2015 — conferiu a Portugal uma credibilidade monetária que nunca teria conseguido sozinho.

Mas a integração europeia tem também custos específicos para Portugal que raramente são analisados com a mesma clareza que os benefícios. O custo mais visível é a perda de autonomia na política económica — a incapacidade de desvalorizar a moeda, de controlar as taxas de juro, de definir livremente a política orçamental. Este custo foi dramaticamente visível durante a crise de 2011-2015, quando Portugal se viu forçado a aplicar um programa de austeridade extremo que produziu uma das maiores contrações económicas da sua história recente.

Mas há um custo menos visível e menos discutido: a tendência para a “europeização” excessiva da política externa portuguesa — a subordinação das prioridades diplomáticas de Lisboa às prioridades de Bruxelas, com a consequente negligência das dimensões atlântica e lusófona que constituem a especificidade estratégica mais valiosa de Portugal. Esta tendência não é inevitável — é uma escolha, consciente ou inconsciente, que Portugal tem feito com demasiada frequência. Tal tendência tem sido particularmente visível no que toca à questão da invasão russa da Ucrânia, ao conflito entre Israel e Gaza e, mais recentemente, ao conflito entre EUA e Irão. A questão da Ucrânia tem sido particularmente evidente, inclusivamente já se fala de uma “Estoinização” da política externa da União Europeia, em clara alusão à nacionalidade da actual Alta Representante para a Política Externa da UE, Kaja Kallas. A questão é muito simples: será que o caminho actualmente traçado pelas decisões europeias em relação ao conflito Russo-Ucraniano é o melhor para os interesses portugueses? Será que aquilo de que Portugal já foi acusado, de ter uma obsessão com África, foi agora substituído por uma obsessão Russa, advinda dos países bálticos e dos recém-chegados à NATO, Suécia e Finlândia? Será que não estamos a esquecer o flanco Sul? Esta questão foi também desenvolvida pelo autor (Pavia, 2024b).

7.2. O QUE PORTUGAL TRAZ À EUROPA QUE NENHUM OUTRO MEMBRO TEM

Para compreender o papel de Portugal na Europa é necessário partir de uma pergunta simples: o que é que Portugal tem que nenhum outro membro da União Europeia tem? A resposta — que este livro tem vindo a construir ao longo de sete capítulos — é inequívoca: a rede lusófona.

Nenhum outro membro da União Europeia tem o que Portugal tem. A França tem relações com a África francófona, mas não com Angola ou com o Brasil. A Alemanha tem poder económico e capacidade industrial, mas não tem credibilidade histórica em África nem relações culturais com a América Latina. A Espanha tem laços com a América Latina hispânica, mas não com o Brasil — a maior economia da região. O Reino Unido — agora fora da UE — tem relações com a África anglófona, mas a África lusófona é terra de ninguém para a diplomacia britânica.

Portugal, pelo contrário, tem laços históricos, linguísticos e culturais com países que cobrem quatro continentes e que representam algumas das regiões de maior crescimento económico e demográfico do mundo. Tem a capacidade de mediar entre a Europa e mundos que os outros europeus não alcançam. Tem a credibilidade de um país que foi dos primeiros a reconhecer a independência americana, que mediou a paz em Moçambique, que defendeu durante décadas a causa de Timor-Leste, e que tem nas presidências europeias de 2000 e 2007 dois exemplos concretos de como a lusofonia pode ser instrumentalizada para produzir resultados que beneficiam toda a União.

Esta é a contribuição específica de Portugal para a Europa — não o peso económico, não a capacidade militar, não a dimensão demográfica. É a rede, a credibilidade e a vocação universalista que cinco séculos de história marítima e colonial produziram e que nenhum outro país europeu pode reivindicar. É, na linguagem deste livro, a lusofonia como activo estratégico — não apenas de Portugal, mas também da União Europeia que Portugal enriquece com a sua especificidade.

7.3. AS PRESIDÊNCIAS EUROPEIAS: QUANDO A LUSOFONIA SERVE A EUROPA

Os exemplos mais concretos e mais bem documentados do valor es-

tratégico de Portugal para a Europa são as suas presidências do Conselho da União Europeia⁴⁴ — em particular as de 2000 e 2007, analisadas em detalhe no Capítulo 3.

Quadro 4 — As presidências portuguesas do Conselho da UE (1992–2021)⁴⁵

PRESIDÊNCIA	PRINCIPAIS REALIZAÇÕES
1. ^a Jan/Jun 1992	Assinatura do Tratado de Maastricht (Fev. 1992) que funda a União Europeia e institui a cidadania europeia.
2. ^a Jan/Jun 2000	1. ^a Cimeira UE-África no Cairo (Abr. 2000): pela primeira vez os dois continentes sentam-se em igualdade formal. Estratégia de Lisboa para a economia do conhecimento
3. ^a Jul/Dez 2007	2. ^a Cimeira UE-África + Estratégia conjunta UE-África. 1. ^a Cimeira UE-Brasil + Parceria estratégica. Tratado de Lisboa assinado em Dezembro de 2007.
4. ^a Jan/Jun 2021	Cimeira Social do Porto - Agenda dos Direitos Sociais. Lançamento do Next Generation EU (recuperação pós-COVID). Cimeira UE-Índia - relançamento das relações estratégicas.

Importa, porém, sublinhar aqui uma dimensão desses exemplos que transcende os factos específicos: eles demonstram que quando Portugal tem a oportunidade de definir a agenda europeia, usa essa oportunidade para trazer à mesa partes do mundo com que os outros europeus têm dificuldade em relacionar-se. Em 2000, trouxe África. Em 2007, trouxe o Brasil — e voltou a trazer África. Não por sentimentalismo, mas porque percebeu que essas eram as agendas que a Europa precisava de ter e que Portugal era o único membro com a credibilidade e as relações necessárias para as impor.

A quarta presidência portuguesa, em 2021, produziu resultados relevantes num contexto de pandemia e de transição digital e climática. Mas foi, provavelmente, menos marcante do que as de 2000 e 2007 precisamente porque Portugal não soube — ou não teve a oportunidade — de instrumentalizar a lusofonia da mesma forma. A agenda europeia estava dominada pelo COVID, pelo Next Generation EU e pelas vacinações, e o espaço para iniciativas de política externa lusófona era reduzido.

⁴⁴ FERREIRA-PEREIRA, L.C. (2020). As presidências portuguesas do Conselho da União Europeia. *Relações Internacionais*, 68, pp. 39–58. A análise das três presidências (1992, 2000, 2007) documenta em detalhe como Portugal instrumentalizou a presidência para promover agendas de política externa lusófonas.

⁴⁵ Fonte: FERREIRA-PEREIRA (2020); elaboração própria do autor.

A lição que se deve extrair destas experiências é que Portugal deve desenvolver uma estratégia clara de como vai usar as suas próximas presidências europeias — e de como vai usar o seu peso no Conselho da UE mesmo quando não está na presidência — para promover as agendas lusófonas que beneficiam tanto Portugal como a Europa. Isso inclui a relação com África, a relação com o Brasil e o Mercosul, a política energética atlântica, e a agenda de segurança marítima no Golfo da Guiné.

7.4. A CANDIDATURA AO CONSELHO DE SEGURANÇA: LUSOFONIA AO SERVIÇO DO MULTILATERALISMO

A candidatura de Portugal ao Conselho de Segurança da ONU para o biénio 2027-2028 — formalizada em 2013 e com eleição prevista na 81.^a Assembleia-Geral em 2026 — é o exemplo mais recente e mais visível de como Portugal instrumentaliza a rede lusófona para obter posições internacionais que a sua dimensão material não justificaria⁴⁶.

Portugal concorre com a Alemanha e a Áustria pelos dois lugares atribuídos ao grupo da Europa Ocidental. A Alemanha tem um PIB que é seis vezes o de Portugal. A Áustria tem um nível de vida per capita superior ao português. Em qualquer análise baseada exclusivamente em capacidades materiais, Portugal seria o candidato mais fraco dos três. Mas as eleições para o Conselho de Segurança não são decididas por PIB — são decididas por votos, e todos os Estados têm um voto. E aqui, a rede lusófona — os nove votos directos da CPLP mais os votos indirectos que os países lusófonos mobilizam nas suas organizações regionais (SADC, CEDEAO, UA, Mercosul, ASEAN) — dá a Portugal uma vantagem que nenhum economista consegue quantificar, mas que nenhum diplomata pode ignorar. Portugal tem ganho todas as suas candidaturas ao Conselho de Segurança precisamente por esta razão: porque quando se trata de mobilizar apoios em todas as regiões do mundo, a rede lusófona vale muito mais do que o PIB da Alemanha.

O lema da candidatura actual — “Prevenção, Parceria, Protecção” — é, no fundo, uma descrição operacional do que a lusofonia produz em termos de política externa: a capacidade de prevenir conflitos através de mediação (como em Moçambique), de construir parcerias en-

⁴⁶ SARAIVA, M.F. (2013). Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas 2011-2012. *Nação e Defesa*, 135, pp. 27-48. O artigo analisa o mandato de 2011-2012 e conclui que a credibilidade diplomática de Portugal e a sua capacidade de “promover o diálogo entre o Norte e o Sul” — capacidade que decorre directamente da rede lusófona — foram os factores determinantes do sucesso da candidatura.

tre mundos que de outra forma não se falariam (como nas cimeiras UE-África e UE-Brasil), e de proteger as populações mais vulneráveis através da presença e do envolvimento nos contextos de conflito (como na EUTM-Moçambique e nas missões de paz dos PALOP). Como já foi referido anteriormente Portugal foi eleito mais uma vez, ultrapassando a Alemanha e a Áustria, não sendo sequer necessária uma segunda eleição.

7.5. A TENSÃO ENTRE EUROPA E LUSOFONIA: FALSO DILEMA, DESAFIO REAL

Um dos temas recorrentes neste livro — e na discussão sobre a política externa portuguesa em geral — é a tensão entre a opção europeia e a dimensão lusófona. Esta tensão é frequentemente apresentada como um dilema: ou Portugal é plenamente europeu, ou é lusófono. Ou aposta na integração europeia, ou mantém os laços atlânticos e africanos. A experiência histórica e a análise desenvolvida neste livro demonstram que este dilema é falso⁴⁷.

Portugal não tem de escolher entre a Europa e a lusofonia — tem de aprender a usar a lusofonia dentro da Europa, e a usar a Europa para valorizar a lusofonia. As duas dimensões são complementares, não alternativas. A Europa dá a Portugal os recursos, a credibilidade institucional e a capacidade de actuação que um pequeno estado não pode ter sozinho. A lusofonia dá à Europa o acesso, a legitimidade e as redes de relação em África e na América Latina que a União Europeia não consegue construir por si mesma.

O desafio real — e este sim é genuíno — é de natureza política e institucional: como é que Portugal convence os seus parceiros europeus de que os investimentos na dimensão lusófona são investimentos que beneficiam toda a Europa, e não apenas Portugal? Como é que transforma a lusofonia de um interesse nacional específico num activo europeu partilhado? Esta é a questão mais difícil que a política externa portuguesa enfrenta — e a mais importante.

A resposta passa, em grande medida, pelos exemplos concretos que este livro documenta: as cimeiras UE-África e UE-Brasil de 2000 e

⁴⁷ PAVIA, J.F.L.Z. (2019a). A Dimensão Africana da Política Externa Portuguesa: O verdadeiro consenso nacional. In A. Raimundo (Coord.), *Política Externa Portuguesa e África: Tendências e Temas Contemporâneos* (pp. 29-48). Lisboa: Centro de Estudos Internacionais do ISCTE-IUL. ISBN 978-989-781-168-5.

2007 que Portugal organizou, a candidatura de Guterres à ONU que a rede lusófona tornou possível, a parceria energética atlântica que a crise de 2026 demonstrou ser do interesse de toda a Europa. São estes exemplos — e não argumentos abstractos sobre identidade ou valores — que convencem os parceiros europeus de que a lusofonia é um activo europeu e não uma obsessão portuguesa.

7.6. IMPLICAÇÕES PRÁTICAS PARA A POLÍTICA EUROPEIA DE PORTUGAL

Da análise desenvolvida neste capítulo emergem várias implicações práticas para a política europeia de Portugal⁴⁸.

A primeira é a necessidade de uma narrativa europeia explícita sobre a lusofonia. Portugal deve articular de forma sistemática — nas reuniões do Conselho, nas negociações da Comissão, no Parlamento Europeu — o argumento de que a rede lusófona é um activo europeu e que os investimentos portugueses nessa rede produzem retornos que beneficiam toda a União. Esta narrativa existe em embrião nas declarações sobre as cimeiras UE-África ou sobre o acordo UE-Mercosul, mas nunca foi desenvolvida de forma coerente e sistemática.

A segunda é a importância de construir coligações internas na UE em torno dos dossiers lusófonos. Portugal não pode promover sozinho a agenda lusófona nos corredores de Bruxelas. Precisa de aliados — países que tenham interesse em determinadas dimensões da agenda lusófona, mesmo que por razões diferentes. A Espanha tem interesse no acordo UE-Mercosul. A França tem interesse na política comum com África. A Alemanha tem interesse na diversificação energética atlântica. Construir estas coligações caso a caso, mobilizando aliados em função do interesse específico em jogo, é muito mais eficaz do que tentar vender a lusofonia como projecto global.

A terceira é a importância de preparar deliberadamente as presidências futuras do Conselho da UE para serem instrumentos da agenda lusófona. Portugal presidiu quatro vezes ao Conselho da UE — e as presidências mais marcantes foram as que usaram deliberadamente a posição de presidente para colocar as agendas lusófonas no centro

⁴⁸ MEDEIROS FERREIRA, J. (2013). Não Há Mapa Cor-de-Rosa — A História (Mal) Dita da Integração Europeia. Lisboa: Edições 70. O autor argumenta que a “europeização” excessiva da política externa portuguesa comporta riscos para os interesses nacionais que foram ignorados em nome de uma integração que os países mais poderosos da UE definiram em função dos seus próprios interesses.

da actividade europeia. A próxima presidência portuguesa deve ser preparada, desde já, com o mesmo espírito.

E a quarta é, simplesmente, a consciência de que ser português na Europa não é uma limitação — é um activo. Portugal não é um país europeu periférico que olha com inveja para o centro: é um país europeu com uma dimensão global que os países do centro não têm. Essa dimensão global — a lusofonia, o mar, os laços atlânticos — é o que faz de Portugal um membro insubstituível da União Europeia. E é o que deve guiar a política europeia de Portugal em todas as suas dimensões⁴⁹.

7.7. EM SÍNTESE

Portugal aderiu à Europa por necessidade estratégica — e foi uma opção correcta. Mas a integração europeia não pode tornar-se uma camisa de forças que apaga a especificidade mais valiosa de Portugal: a rede lusófona. O que Portugal traz à Europa que nenhum outro membro tem é precisamente a capacidade de ser ponte — entre a Europa e África, entre a Europa e o Brasil, entre a Europa e o mundo lusófono. As presidências de 2000 e 2007 mostraram como esta ponte pode produzir resultados concretos para toda a União. A crise de 2026 mostrou que a segurança energética europeia depende de redes de relação com fornecedores atlânticos e africanos que só Portugal pode facilitar. A candidatura ao Conselho de Segurança mostra que os votos lusófonos valem mais do que o PIB alemão. Ser português na Europa não é uma limitação — é o activo mais raro e mais valioso que qualquer membro da União pode possuir.

⁴⁹ PAVIA, J.F.L.Z. (2024b). O Flanco “esquecido”: O novo conceito estratégico da NATO e o flanco Sul. In A. I. Xavier & J. M. Correia (Eds.), *A NATO e as relações transatlânticas: de Madrid a Vilnius* (pp. 83–94). Universidade Lusíada Editora e Comissão Portuguesa do Atlântico. ISBN 978-989-640-263-1. DOI: <https://doi.org/10.34628/hd5s-qc53>.

CAPÍTULO 8

CONCLUSÃO

*Não se habita um país, habita-se uma língua.
Uma Pátria é isso e nada mais.*

— Emil Cioran

Há uma pergunta que este livro procurou responder — e que, de formas diferentes, cada um dos seus capítulos abordou a partir de um ângulo específico. A pergunta é esta: o que é que Portugal tem que nenhum outro país europeu tem, e o que está Portugal a fazer com isso? A resposta à primeira parte é inequívoca: Portugal tem a lusofonia. Tem a língua portuguesa — terceira língua ocidental mais falada no mundo, com 265 milhões de falantes nativos e com uma trajectória demográfica que aponta para um crescimento explosivo em África nas próximas décadas. Tem a rede da CPLP — nove países distribuídos por quatro continentes, ligados por laços históricos, culturais e linguísticos que nenhuma outra organização multilateral replica. Tem o Atlântico — uma das maiores Zonas Económicas Exclusivas do mundo, e um processo de alargamento da plataforma continental que pode tornar Portugal o país europeu com a maior área marítima sob jurisdição nacional. Tem os Açores — no centro geográfico do Atlântico Norte, com uma relevância estratégica que nenhuma mudança tecnológica conseguiu reduzir. Tem a diáspora — milhões de portugueses e lusodescendentes em todos os continentes, uma rede invisível de contactos, afectos e interesses que nenhuma chancelaria consegue replicar. E tem a história — cinco séculos de presença global, de construção de pontes entre civilizações, de mediação em conflitos onde outros falharam.

A resposta à segunda parte é mais complexa — e menos satisfatória. O que Portugal está a fazer com tudo isto é, com demasiada frequência, menos do que devia. Menos do que a magnitude dos activos justificaria. Menos do que a urgência dos desafios globais exigiria. E menos do que a história de Portugal como actor global — construída ao longo de cinco séculos e paga com sacrifícios imensos — permite reclamar.

8.1. O QUE ESTE LIVRO DEMONSTROU

Ao longo de oito capítulos, este livro construiu um argumento que pode ser resumido em três proposições.

A primeira proposição é que a lusofonia é um activo estratégico real, mensurável e exclusivo. Não é nostalgia. Não é luso-tropicalismo mal

digerido. Não é cobertura para interesses económicos particulares. É geopolítica — a capacidade concreta de Portugal de influenciar actores internacionais, mobilizar apoios multilaterais, mediar conflitos e assegurar aprovisionamento energético de formas que nenhum outro país europeu consegue de forma equivalente. Os exemplos são numerosos e diversificados: a mediação e facilitação em Moçambique (Capítulo 2), as cimeiras UE-África e UE-Brasil organizadas nas presidências portuguesas (Capítulo 3), a eleição de Guterres como Secretário-Geral da ONU (Capítulo 3), o acordo UE-Mercosul defendido durante 25 anos (Capítulo 3), a carteira de fornecedores energéticos atlânticos que protegeu Portugal na crise de 2026 (Capítulo 5), a parceria com os EUA no Golfo da Guiné (Capítulo 6). Cada um destes exemplos, tomado isoladamente, poderia ser atribuído à sorte ou à contingência. Em conjunto, formam um padrão que só tem uma explicação: a lusofonia funciona.

A segunda proposição é que este activo está sistematicamente subexplorado. Portugal não tem uma estratégia coerente e deliberada de aproveitamento da lusofonia como instrumento de política externa. Tem iniciativas — algumas excelentes, como as presidências europeias de 2000 e 2007 — mas não tem uma visão de longo prazo que integre a dimensão marítima, a dimensão energética, a dimensão diplomática e a dimensão cultural da lusofonia num projecto estratégico coerente. O resultado é que Portugal frequentemente deixa para outros — para a China no caso do Fórum de Macau, para os EUA no caso da segurança do Golfo da Guiné, para a Alemanha no caso da investigação científica nas águas portuguesas — o aproveitamento de activos que são formalmente seus.

A terceira proposição é que o momento para corrigir esta situação é agora. O mundo está a mudar de formas que valorizam exactamente o tipo de activos que Portugal tem. A transição para energias renováveis — em que Portugal é líder europeu — reduz a dependência do petróleo do Médio Oriente e aumenta o valor do GNL atlântico e das energias oceânicas. A fragmentação da ordem internacional e a competição entre grandes potências aumentam o valor dos mediadores credíveis e dos interlocutores com legitimidade em múltiplos campos. A crise climática e o crescimento demográfico africano aumentam o valor estratégico de uma língua que é a principal língua de um continente em expansão. E a crise de 2026 demonstrou, de forma dramática e empiricamente verificável, que a diversificação atlântica e lusófona dos aprovisionamentos energéticos é uma vantagem competitiva real e urgente.

8.2. AS LIÇÕES DOS CAPÍTULOS: UMA SÍNTESE

Cada capítulo deste livro contribuiu com uma dimensão específica do argumento.

O **Capítulo 2** demonstrou que o “modo português de fazer a paz” — baseado na língua, na história partilhada, na paciência e na construção de confiança — é um activo de mediação internacional que produziu resultados concretos em Moçambique, em Timor-Leste e em outras crises lusófonas, e que continua relevante hoje na missão EUTM-Moçambique e nas perspectivas de parceria energética com Maputo.

O **Capítulo 3** demonstrou que a CPLP não é uma organização nostálgica — é uma plataforma estratégica que multiplicou a influência de Portugal em todos os fora multilaterais e que, quando bem instrumentalizada nas presidências europeias, produziu resultados que beneficiaram toda a Europa: as cimeiras UE-África, a Parceria Estratégica UE-Brasil, e o acordo UE-Mercosul aprovado após 25 anos de defesa portuguesa persistente.

O **Capítulo 4** demonstrou que o mar é o activo mais subestimado de Portugal — com uma ZEE já excepcional e um processo de alargamento da plataforma continental que pode transformar Portugal no país europeu com a maior área marítima sob jurisdição. Este activo requer investimento científico urgente, uma estratégia nacional assertiva face à tendência europeia de comunitarização do mar, e a reconexão com a dimensão lusófona — porque o Atlântico que Portugal reclama é o mesmo Atlântico que liga Lisboa ao mundo lusófono.

O **Capítulo 5** demonstrou que a dimensão energética da lusofonia foi antecipada prospectivamente em 2016 e confirmada empiricamente pela crise de 2026. Portugal chegou à crise com 93 dias de reservas e sem exposição ao Estreito de Ormuz porque tinha, ao longo de décadas, diversificado os seus fornecedores em direcção ao Atlântico lusófono. O hub de GNL atlântico que Portugal pode ser é um projecto estratégico com fundamentos sólidos — que requer, porém, investimento deliberado e colocação no centro do debate europeu sobre segurança energética.

O **Capítulo 6** demonstrou que a parceria luso-americana — com cinco séculos de história documentada, desde a esquadra do Estreito de D.

Manuel I até ao Centro do Atlântico dos Açores — é uma das parcerias estratégicas mais duradouras e mais substanciais da política externa portuguesa. Esta parceria assenta em interesses estruturais e em activos geográficos únicos que nenhuma mudança de administração americana pode eliminar.

O **Capítulo 7** demonstrou que a opção europeia e a dimensão lusófona não são alternativas — são complementares. Portugal não tem de escolher entre Bruxelas e Luanda: tem de aprender a usar Luanda para valorizar a sua posição em Bruxelas, e a usar Bruxelas para amplificar o que Luanda permite fazer. Ser português na Europa não é uma limitação — é o activo mais raro e mais valioso que qualquer membro da União pode possuir.

8.3. O QUE PORTUGAL DEVE FAZER: UMA AGENDA ESTRATÉGICA

Das análises desenvolvidas ao longo deste livro emerge um conjunto de prioridades para a política externa portuguesa que vale a pena enunciar de forma sintética.

Primeiro: investir deliberada e consistentemente na rede lusófona — não como gesto sentimental, mas como projecto estratégico com objectivos mensuráveis. Isto inclui manter e reforçar a rede diplomática nos países lusófonos, financiar programas de cooperação cultural e científica que criem laços duradouros, apoiar o Instituto Camões como instrumento de difusão da língua e da cultura portuguesas, e desenvolver uma estratégia explícita de aproveitamento da diáspora lusófona como activo de política externa.

Segundo: desenvolver a capacidade nacional de exploração do mar. Investir em investigação oceanográfica, em tecnologia de mar profundo, em formação de especialistas marinhos. Concluir e defender activamente a submissão de alargamento da plataforma continental. Negociar de forma assertiva no quadro da política marítima europeia para proteger os interesses nacionais. E comunicar de forma mais eficaz — internamente e externamente — o valor estratégico do espaço marítimo português.

Terceiro: aprofundar deliberadamente o papel de Portugal como hub energético atlântico. Resolver o estrangulamento das interligações transpirenaicas com França. Investir na expansão da capacidade de

Sines. Formalizar parcerias energéticas estratégicas com Angola, com a Nigéria e com Moçambique. E colocar o argumento energético lusófono no centro das negociações europeias sobre diversificação e segurança energética.

Quarto: usar cada presidência do Conselho da UE e cada momento de influência no processo de decisão europeu para promover as agendas lusófonas que beneficiam toda a Europa — a relação com África, a relação com o Brasil, a política energética atlântica, a agenda de segurança marítima no Golfo da Guiné.

Quinto: ganhar a candidatura ao Conselho de Segurança para 2027-2028. Esta candidatura é, em si mesma, uma demonstração do argumento central deste livro: Portugal concorre contra a Alemanha e a Áustria não com base no poder material, mas com base na rede relacional lusófona. Vencer esta candidatura seria a confirmação mais eloquente de que a lusofonia funciona — que os activos relacionais que este livro analisa se traduzem em poder real no sistema internacional. Esta já está conseguida, como já foi referido anteriormente.

8.5. UMA NOTA FINAL: SOBRE O QUE ESTÁ EM JOGO

Este livro foi escrito num momento de transição — geopolítica, energética, climática — em que as regras que governaram o sistema internacional nos últimos setenta anos estão a ser postas em causa de formas que nenhum analista previa com esta velocidade. A invasão da Ucrânia em 2022, a crise do Golfo Pérsico de 2026, a rivalidade sino-americana, a fragmentação da ordem liberal — estes são os sinais de um mundo que está a mudar de forma profunda e irreversível.

Neste mundo em mudança, os países pequenos têm duas opções. Podem tentar sobreviver na sombra dos grandes — esperando que os poderosos os protejam e resignando-se a que os seus interesses sejam secundarizados quando entram em conflito com os interesses dos mais poderosos. Ou podem identificar e mobilizar os activos específicos que possuem, que os diferenciam dos outros e que os tornam insubstituíveis em determinados contextos e em determinadas funções. Portugal tem, para um país da sua dimensão, um conjunto de activos excepcionalmente rico: a lusofonia, o mar, os Açores, a história. O que tem feito com eles é, com demasiada frequência, menos do que devia. Mas a consciência desta subutilização é o primeiro passo para a corrigir. E é precisamente para contribuir para essa consciência que este

livro foi escrito.

O título que escolhemos — Portugal e o Mundo Lusófono — não é apenas um título. É um programa. É a ideia de que Portugal não é apenas um país europeu de dez milhões de habitantes: é o nó central de uma rede que liga 270 milhões de pessoas em quatro continentes, que governa um dos maiores espaços marítimos do mundo, e que tem uma história de presença global que nenhum outro país de dimensão equivalente pode reivindicar. Esta rede, este mar e esta história não são herança passiva — são activos presentes que exigem investimento, estratégia e visão.

A lusofonia não é nostalgia. É geopolítica. E é, de longe, a vantagem competitiva mais subestimada de Portugal — e a menos conhecida da Europa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUZAN, B., WÆVER, O. & DE WILDE, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

ENTIDADE NACIONAL PARA O SECTOR ENERGÉTICO — ENSE (2025). *Relatório de Reservas Estratégicas*. Lisboa: ENSE.

EUROSTAT (2025). *Share of energy from renewable sources 2024*. Luxemburgo: Eurostat.

FERREIRA-PEREIRA, L. C. (2020). As presidências portuguesas do Conselho da União Europeia. *Relações Internacionais*, 68, pp. 39-58.

GASPAR, J. (2013). Portugal e uma estratégia da energia para o Atlântico (Sul): Reflexão prospectiva sobre a geopolítica da energia no quadro da CPLP. *Lusíada. Política Internacional e Segurança*, 9, pp. 13-56.

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

NYE, J.S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nova Iorque: PublicAffairs.

NYE, J.S. (2011). *The Future of Power*. Nova Iorque: PublicAffairs.

PAVIA, J.F.L.Z. (2008). O modo português de fazer a paz: o caso de Moçambique. *Lusíada. Política Internacional e Segurança*, 1, pp. 19-40.

PAVIA, J.F.L.Z. (2012). A multi-track diplomacy na prevenção e resolução dos conflitos em África: o caso de Moçambique. *Lusíada. Política Internacional e Segurança*, 6/7, pp. 11-50.

PAVIA, J.F.L.Z. (2013). *A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático (1974-2013)*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora. [Em coautoria com M. Monteiro.]

PAVIA, J.F.L.Z. (2016). *The Maritime Security in the Gulf of Guinea, the Energy Security of Europe and the Potential Role of NATO and Portugal*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora. ISBN 978-989-640-193-1.

PAVIA, J.F.L.Z. (2019a). A Dimensão Africana da Política Externa Portuguesa: O verdadeiro consenso nacional. In A. Raimundo (Coord.), *Política Externa Portuguesa e África* (pp. 29–48). Lisboa: CEI-ISCITE-IUL. ISBN 978-989-781-168-5. Disponível em: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/19750/1/Livro_Pol%C3%ADticaExternaPortuguesa_final.pdf.

PAVIA, J.F.L.Z. (Coord.) (2019b). *Política Externa Portuguesa Contemporânea*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11067/4545>.

PAVIA, J.F.L.Z. (2019c). A Unidade Estratégica do Atlântico: Importante para Portugal, Nem Tanto para o Brasil? *Nação e Defesa*, 154, pp. 55–68. ISSN 0870-757X.

PAVIA, J.F.L.Z. (2021). Maritime domains and Europe's ambitions: Storm on the horizon? The view from Lisbon. Blog de Sciences Po Grenoble, 27 de Outubro de 2021. Disponível em: <https://blog.sciencespo-grenoble.fr/index.php/2021/10/27/maritime-domains-and-europe-s-ambitions-storm-on-the-horizon-the-view-from-lisbon/>.

PAVIA, J.F.L.Z. (2024a). Multilateralism and Cooperation: Portugal and the U.S.A. in the Gulf of Guinea. *Revista Polis*, 2(9), pp. 27–32. DOI: <https://doi.org/10.34628/EAF1-2555>.

PAVIA, J.F.L.Z. (2024b). O Flanco “esquecido”: O novo conceito estratégico da NATO e o flanco Sul. In A. I. Xavier & J. M. Correia (Eds.), *A NATO e as relações transatlânticas: de Madrid a Vilnius* (pp. 83–94). Universidade Lusíada Editora e Comissão Portuguesa do Atlântico. ISBN 978-989-640-263-1. DOI: <https://doi.org/10.34628/hd5s-qc53>.

PAVIA, J.F.L.Z. (2025). O Mundo que o Português Criou: O Mundo em Português. *Revista Super Interessante História*, Edição Biblioteca, pp. 44–53.

PAVIA, J.F.L.Z. (2026a). A marinha portuguesa e o episódio do apoio aos Estados Unidos da América. *Observador*, 20 de Fevereiro de 2026. [Série Portugal 900 Anos.]

PAVIA, J.F.L.Z. (2026b). A Guerra no Golfo Pérsico e a transição e diversificação energéticas de Portugal. *Jornal de Negócios*. 23 Abril. P. 28.

SARAIVA, M.F. (2013). Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas 2011-2012. *Nação e Defesa*, 135, pp. 27-48.

JOSÉ FRANCISCO PAVIA

PORTUGAL AND THE LUSOPHONE WORLD

Lusophony as a strategic asset
for Portugal in the Twenty-First century

CHAPTER 1
INTRODUCTION: FROM THE DIPLOMACY
OF SAUDADE TO TWENTY-FIRST CENTURY
GEOPOLITICS

My Homeland is the Portuguese language.

— Fernando Pessoa

In April 2026, with the Strait of Hormuz blocked by Iranian mines and a barrel of crude oil at 110 dollars, Germany was negotiating emergency contracts with Qatar, Italy was scrambling for alternatives to Russian gas, and Portugal was confirming that its energy imports had no ‘exposure to the Strait of Hormuz’. This asymmetry was not accidental. It was the result of decades of diplomatic and energy choices that, for reasons this book seeks to explain, had never been adequately valued — neither in Portugal, nor by its European partners.

This book began as an article. In 2026, when the Persian Gulf crisis made plain what had been prospectively anticipated in 2016 — that Portugal’s Atlantic and Lusophone orientation was a structural competitive advantage, not a post-colonial obsession — the author recognised that the argument he had developed over nearly two decades could not be contained within the limits of an academic article. Not because it was too long, but because it was too wide-ranging: it encompassed conflict mediation in Mozambique, the creation and strategic value of the CPLP, the country’s maritime dimension, the partnership with the United States, Portugal’s position in Europe, and much more. Each of these dimensions deserved more space than an academic journal allows. The result is this book.

The Lusophone and African dimension of Portuguese foreign policy has, over recent decades, aroused a curious ambivalence. On the one hand, it constitutes a national consensus that cuts across all governments and parties since 1974, as the empirical evidence demonstrates unequivocally. On the other hand, it has frequently been dismissed in academic and political circles as a form of post-colonial nostalgia — the so-called ‘diplomacy of saudade’ — supposedly concealing specific economic interests, a certain inability of Portugal to accept its real standing in the world, or a conditioned reflex of the imperial past. This characterisation is analytically inadequate. And it is strategically costly.

1.1. THE CENTRAL ARGUMENT

The thesis this book defends can be stated simply: Portugal has, for a country of its size, an exceptionally rich set of strategic assets — Lusophony, the sea, the Azores, Madeira, History. What it has done with

them is, all too often, less than it should.

The central argument is direct: Portugal's Lusophone and Atlantic orientation — the historical, linguistic, cultural and diplomatic ties with the PALOP (Portuguese-speaking African Countries), Brazil and the other members of the CPLP (Community of Portuguese Language Countries) — constitutes a concrete, measurable and exclusive strategic competitive advantage. No other European country possesses it in equivalent form. This advantage manifests itself across multiple dimensions: in conflict mediation, in multilateral influence, in economic affairs, in security, and — as the 2026 crisis demonstrated significantly — in energy security.

Lusophony is a real, measurable and exclusive strategic asset. It is not nostalgia. It is not poorly digested Luso-tropicalism. It is not a cover for particular economic interests. It is geopolitics — Portugal's concrete capacity to influence international actors, mobilise multilateral support, mediate conflicts and secure energy supplies in ways that no other European country can replicate. The examples are numerous and varied: the mediation in Mozambique, the EU–Africa and EU–Brazil summits organised during Portugal's presidencies of the EU Council in 2000 and 2007, the election of António Guterres as Secretary-General of the United Nations, the EU–Mercosur agreement defended for 25 years, the portfolio of Atlantic energy suppliers that protected Portugal during the 2026 crisis, the partnership with the United States in the Gulf of Guinea. Each of these examples, taken individually, could be attributed to luck or circumstance. Taken together, they form a pattern with only one explanation: Lusophony works.

1.2. AN AUTOBIOGRAPHICAL NOTE

The arguments developed in this book are not the result of reflection prompted by the 2026 crisis. They were built over nearly two decades of research into the African, Lusophone and Atlantic dimensions of Portuguese foreign policy.

In 2008, the author analysed Portugal's role as mediator in the Mozambican peace process — perhaps the most eloquent example of what Lusophony can produce in concrete terms of contribution to international peace and security⁵⁰. In 2012, he deepened the analy-

⁵⁰ PAVIA, J.F.L.Z. (2008). O modo português de fazer a paz: o caso de Moçambique. *Lu-síada. Política Internacional e Segurança*, 1, pp. 19–40. Available at: <http://repositorio.>

sis through the concept of multi-track diplomacy applied to the same case⁵¹. In 2016, the argument was extended to the energy dimension, with the proposal of Portugal as an Atlantic LNGhub⁵². In 2019, the author published two complementary works: a systematic diagnosis of the African dimension as national consensus⁵³ and an analysis of the strategic unity of the Atlantic and its implications for the Luso-Brazilian partnership⁵⁴. In 2021, it was the turn of the maritime dimension and the extension of the continental shelf⁵⁵. In 2024, the Portugal-US partnership in the Gulf of Guinea⁵⁶. In 2026, two opinion articles — in the *Observador* and *Jornal de Negócios* — that anticipated and subsequently analysed the Hormuz crisis⁵⁷.

What the 2026 crisis did was simply to confirm, in a highly significant way, what academic research had long been sustaining. There is a certain intellectual satisfaction — tempered by sadness at seeing Europe in difficulty — in observing that the argument withstood the test of reality.

1.3. THEORETICAL FRAMEWORK: THREE PILLARS

I. ENERGY SECURITISATION

The theory of securitisation, developed by Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde within the Copenhagen School framework, provides the first analytically relevant instrument for this book.⁵⁸ In its classical

ulusiada.pt/handle/11067/208.

⁵¹ PAVIA, J.F.L.Z. (2012). A multi-track diplomacy na prevenção e resolução dos conflitos em África: o caso de Moçambique. *Lusíada. Política Internacional e Segurança*, 6/7, pp. 11-50. Available at: <http://repositorio.ulusiada.pt/handle/11067/1028>.

⁵² PAVIA, J.F.L.Z. (2016). *The Maritime Security in the Gulf of Guinea, the Energy Security of Europe and the Potential Role of NATO and Portugal*. Lisbon: Universidade Lusíada Editora. ISBN 978-989-640-193-1.

⁵³ PAVIA, J.F.L.Z. (2019a). A Dimensão Africana da Política Externa Portuguesa: O verdadeiro consenso nacional. In A. Raimundo (Coord.), *Política Externa Portuguesa e África* (pp. 29-48). Lisbon: CEI-ISCITE-IUL. ISBN 978-989-781-168-5.

⁵⁴ PAVIA, J.F.L.Z. (2019c). A Unidade Estratégica do Atlântico: Importante para Portugal, Nem Tanto para o Brasil? *Nação e Defesa*, 154, pp. 55-68.

⁵⁵ PAVIA, J.F.L.Z. (2021). Maritime domains and Europe's ambitions: Storm on the horizon? The view from Lisbon. *Sciences Po Grenoble Blog*, 27 October 2021.

⁵⁶ PAVIA, J.F.L.Z. (2024a). Multilateralism and Cooperation: Portugal and the U.S.A. in the Gulf of Guinea. *Revista Polis*, 2(9), pp. 27-32.

⁵⁷ PAVIA, J.F.L.Z. (2026a). A marinha portuguesa e o episódio do apoio aos EUA. *Observador*, 20 February 2026. And PAVIA, J.F.L.Z. (2026b). A Guerra no Golfo Pérsico e a transição e diversificação energéticas de Portugal. *Jornal de Negócios*. 23 Abril. P. 28..

⁵⁸ BUZAN, B., WÆVER, O. & DE WILDE, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

formulation, securitisation describes the process by which a political actor transforms an ordinary issue into a security matter, calling for exceptional measures justified by the existence of an existential threat. Energy securitisation became a recurring theme in European politics from the Russian gas shock of 2006 onwards, and more acutely following the invasion of Ukraine in 2022. of security, calling for exceptional measures justified by the existence of an existential threat. Energy securitisation became a recurring theme in European politics from the Russian gas shock of 2006 onwards, and more acutely following the invasion of Ukraine in 2022.

What the theory helps us understand, in the context of this book, is the paradox of the 2026 crisis: Germany, Italy and Poland had verbally securitised natural gas in their agendas — but had failed in the effective diversification of their suppliers. Portugal diversified — not as the result of a deliberate energy securitisation policy, but as a historical and geopolitical consequence of its Lusophone and Atlantic orientation. There is something both paradoxical and instructive about this outcome: explicit planning failed, and historical inheritance triumphed.

II. SMART POWER AND SMALL STATES

The second theoretical component draws on the literature on soft power and smart power in foreign policy, notably in the work of Joseph Nye⁵⁹. For Nye, soft power derives from three sources: culture, political values and foreign policy. Smart power intelligently and contextually combines hard and soft power instruments, maximising effect with limited resources.

Portugal is a small European state. Its capacity to exercise hard power is structurally limited. But Lusophony — the network of historical, linguistic and cultural ties linking Portugal to a community of 270 million people across four continents — constitutes precisely the kind of relational asset that Nye describes as a source of soft power. The case of Mozambique, which Chapter 2 analyses in detail, is perhaps the most complete example of how a small state can use such assets to produce international policy outcomes that far larger states failed to achieve.

⁵⁹ NYE, J.S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: PublicAffairs. And Nye, J. S. (2011). *The Future of Power*. New York: PublicAffairs.

III. RELATIONAL ASSETS, MEDIATION AND COMPETITIVE ADVANTAGE

The third theoretical component centres on the concepts of relational assets in foreign policy and international mediation as an expression of relational power. Portugal has been described as an ‘ecumenical pivot state’ of the European Union — a country capable of mediating relations between Europe and regions with which it maintains privileged historical ties⁶⁰. This mediation capacity is one of the most concrete ways in which Lusophone relational assets translate into real political influence.

The argument of this book adds a dimension that the literature has neglected: the translation of those relational assets into energy security. The Lusophone network is not merely a diplomatic resource — it is a supply resource. Angola, Mozambique and Equatorial Guinea are hydrocarbon producers. Brazil is Portugal’s largest individual supplier of crude oil. The CPLP adopted an Ocean Strategy in 2010 that acknowledges the importance of maritime security for its members’ energy security. Lusophony is, in this sense, an energy strategic asset that no other European country possesses in equivalent form.

1.4. THE STRUCTURE OF THE BOOK

The book is organised into eight chapters, each developing a specific dimension of the central argument.

Chapter 2 analyses Portugal’s role as international mediator and facilitator, with the paradigmatic case of Mozambique as its central axis. The facilitation and observation role in Mozambique — which culminated in the General Peace Agreement signed in Rome in October 1992 — is the most eloquent example of the Portuguese way of making peace: not the imposition of a solution by a great power, but the patient construction of trust through four simultaneous channels — language, history, the institutional channel and the economic channel. The chapter extends the analysis to other cases — Angola, Guinea-Bissau, East Timor — and examines the contemporary continuity in the EUTM-Mozambique mission.

Chapter 3 examines the CPLP as a strategic platform and Portugal’s

⁶⁰ GASPAR, J. (2013). Portugal e uma estratégia da energia para o Atlântico (Sul). *Lusíada. Política Internacional e Segurança*, 9, pp. 13–56.

role as a bridge between Europe and the Lusophone world. It analyses the European presidencies of 2000 and 2007, the multilateral diplomatic gains — including Guterres's election as UN Secretary-General and three terms on the Security Council —, the multiplier effect of regional organisations, the EU–Mercosur agreement, the Macao Forum, the Portuguese language as a soft power asset, and the Lusophone diaspora.

Chapter 4 analyses the sea as a geopolitical and geoeconomic asset. Portugal's EEZ is already one of the largest in Europe and the world. The process of extending the continental shelf — with the 2009 submission and the potential extension to 350 nautical miles — could make Portugal the European country with the largest maritime area under national jurisdiction. The chapter analyses resource potential, the tension with the Europeanisation of the sea, and the connection between the maritime and Lusophone dimensions.

Chapter 5 examines the energy dimension of Lusophony: the 2016 argument, the portfolio of Lusophone and Atlantic suppliers built over decades, the 2026 crisis as an empirical test, Portugal's real vulnerabilities, and the future of the Atlantic energy hub.

Chapter 6 analyses the Luso-American partnership, centuries in the making — from the Strait squadron of Queen Maria I, through George Washington's letters to the Portuguese sovereign, to contemporary co-operation in the Gulf of Guinea and the Atlantic Centre in the Azores.

Chapter 7 examines Portugal's position in Europe: what Portugal brings to the European Union that no other member has, how to use the European position to amplify Lusophony, and the candidacy for the Security Council for 2027–2028 as a living demonstration of the Lusophone network's value.

Chapter 8 concludes — synthesising the argument, enumerating strategic priorities, and affirming the central proposition running through the entire book: Lusophony is not nostalgia. It is geopolitics. And it is, by far, Portugal's most under-utilised competitive advantage — and the least known in Europe.

CHAPTER 2
PORTUGAL AS INTERNATIONAL MEDIATOR AND
FACILITATOR: THE PARADIGMATIC CASE OF
MOZAMBIQUE

We left, but we left our language behind.

— Portuguese popular saying

There is a story that Portugal talks badly about itself. It is the story of how a small European country, with no significant military resources, no decisive economic weight, and a colonial past it often prefers to forget, managed to sit at the table where peace was decided in some of the most devastating conflicts on the African continent — and achieved results that the great powers had not. This story is real, documented, and analytically revealing. And it begins, inevitably, in Mozambique.

In October 1992, at the headquarters of the Community of Sant'Egidio in Rome, Frelimo and Renamo signed the General Peace Agreement that ended sixteen years of civil war — a conflict that had cost approximately one million lives, four million refugees, and the systematic destruction of a country that was already one of the poorest in the world. The process leading to this agreement was long, complex and at times desperate. It involved the mediation of the Community of Sant'Egidio, the support of the Mozambican Catholic Church, and the participation of Italian and American representatives. And it involved, in a decisive way, Portugal.

Portugal's role in this process was not that of a great power imposing a solution. It was something more subtle, harder to define and, precisely for that reason, more enduring: the role of the facilitator accepted by both parties because neither fears it, listened to because it speaks the same language — literally and metaphorically —, and possessed of the patience and credibility to build bridges where others see only abysses. It is to this role that the author referred, in earlier work, as the 'Portuguese way of making peace'⁶¹. This chapter seeks to analyse that mode in the depth it deserves, extend it to other cases — Angola, Guinea-Bissau, East Timor —, and draw out its implications for Portuguese foreign policy in the twenty-first century.

2.1. THE CONTEXT: AFRICA AFTER DECOLONISATION

To understand Portugal's role in Mozambique, one must first unders-

⁶¹ PAVIA, J.F.L.Z. (2008). O modo português de fazer a paz: o caso de Moçambique. *Lu-síada. Política Internacional e Segurança*, 1, pp. 19–40. Available at: <http://repositorio.ulusiada.pt/handle/11067/208>.

tand the context in which that involvement became possible — and necessary. The Portuguese decolonisation of 1974–1976 was, as is well known, one of the most abrupt and turbulent in European colonial history. Unlike Britain and France, which had prepared (with greater or lesser care, with greater or lesser good faith) the transition to independence for their colonies, Portugal arrived at decolonisation suddenly, in the wake of an internal revolution that swept away in months the structure of the *Estado Novo*. The result was the independence of five African countries — Angola, Mozambique, Guinea-Bissau, Cape Verde and São Tomé and Príncipe — in conditions of enormous institutional fragility, with inexperienced political elites, dependent economies and, in several cases, ongoing or imminent armed conflicts.

In Mozambique, independence in June 1975 was followed almost immediately by the onset of a conflict that would last sixteen years. Renamo — the Mozambican National Resistance —, created initially with Rhodesian support and later sustained by apartheid South Africa, waged against the Frelimo government a war that initially had no clear political objective beyond destabilisation. It was not a guerrilla movement with an articulated political programme, nor a rebellion with a consolidated social base: in its most brutal phase, it was a machine of destruction attacking villages, schools, health posts and supply lines with a systematic character that would eventually be internationally recognised as a form of rural terrorism. It is clear that Renamo would later capitalise on Frelimo's own errors and misrule, exploiting the political, economic and social repression characteristic of the single-party states that came to power in Portugal's former African territories after April 1974.

Portugal observed this process with a mixture of guilt, impotence and distance. The relationship with the former colonies in the first years after decolonisation was marked by mutual mistrust, accumulated resentments and the temptation — on both sides — to wipe the slate clean. But the past does not disappear by decree. The language remained. The networks of personal relationships remained. And, with time, awareness grew slowly in Portuguese diplomacy that these networks had a strategic value that could not simply be ignored.

The process of normalising relations with the PALOP — the Portuguese-speaking African Countries (*Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa*) — was gradual and not without tensions. But it was consistent. All Portuguese governments, regardless of their political

colour, maintained the African dimension as a foreign policy priority. As the exhaustive analysis of government programmes since 1975 demonstrates, this is one of the rare genuinely cross-cutting consensus in Portuguese foreign policy⁶². The difference lay in intensity and instruments, not in fundamental orientation.

2.2. THE MOZAMBIKAN PEACE PROCESS: THE ANATOMY OF A TRANSITION

The mediation and facilitation of the Mozambican conflict began in a discreet and improvised fashion, long before it had any formal framework. The first contacts between Frelimo and Renamo were facilitated by the Community of Sant'Egidio in Rome, a Catholic lay organisation that had built over the 1980s a network of relations with both parties to the conflict. Contacts began in July 1990 and continued for more than two years, in a sequence of negotiations as often interrupted as resumed.

Portugal was not formally at the negotiating table. But it was present in multiple ways that, together, constituted what conflict resolution literature designates as multi-track diplomacy — the simultaneous mobilisation of formal diplomatic channels, informal networks, civil society actors and historical ties to build conditions for peace that no single channel could produce alone⁶³.

The first channel was the most obvious: language. The negotiations in Rome were conducted in Portuguese — the only language the parties had in common and one the Italian mediators did not master. This circumstance, apparently trivial, had profound implications: Portugal was the only country whose representatives could participate fully in all dimensions of the negotiations, including the informal conversations, the corridors, the working breakfasts where the deadlocks that formal sessions cannot resolve are frequently broken. Language was simultaneously an instrument of communication and a credential of

⁶² PAVIA, J.F.L.Z. & MONTEIRO, M. (2013). *A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático (1974–2013)*. Lisbon: Universidade Lusíada Editora. The analysis covers all government programmes from the 1st Provisional Government (1974) to the XIX Constitutional Government (2013), documenting the transversal consistency of the African and Lusophone dimension.

⁶³ PAVIA, J.F.L.Z. (2012). *A multi-track diplomacy na prevenção e resolução dos conflitos em África: o caso de Moçambique*. Lusíada. *Política Internacional e Segurança*, 6/7, pp. 11–50. Available at: <http://repositorio.ulusiada.pt/handle/11067/1028>. The concept of multi-track diplomacy was originally developed by Louise Diamond and John McDonald in *For the Good of the World: A New Approach to Diplomacy* (1996).

trust.

The second channel was history. Portugal had with Mozambique a historical relationship that, however ambivalent, created a familiarity and mutual understanding that no other external actor possessed. Portuguese diplomats knew the context, the personalities, the sensitivities. They knew what not to say as much as what to say. This capacity for cultural navigation — for reading situations and people in the light of a shared context — is a diplomatic asset that cannot be bought or improvised.

The third channel was institutional. Portugal participated in the process as an observer and subsequently as a guarantor of the agreement, working in coordination with the UN, the United States and other international actors. But its presence was not that of a neutral actor without history: it was that of a country with specific ties to both parties, capable of exerting pressure and offering guarantees in ways that others could not.

The fourth channel was economic. Portugal was, in the early 1990s, one of Mozambique's largest investors and trading partners. The prospect of normalised economic relations and Portuguese investment was a concrete incentive for both parties to find a negotiated way out of the conflict. Peace was not merely a moral imperative: it was also an economic interest.

The combination of these four channels — linguistic, historical, institutional and economic — is what the author has designated as the 'Portuguese way of making peace': not the imposition of a solution by a great power, but the patient construction of conditions of possibility for the parties in conflict to find the path to agreement themselves. It is a mode of facilitation that requires time, that requires political humility, and that requires a network of relations that cannot be built overnight. It is, in other words, the product of decades of investment in the Lusophone dimension of Portuguese foreign policy.

The General Peace Agreement was signed on 4 October 1992. The implementation phase, supervised by the UN's ONUMOZ mission, lasted two years and culminated in Mozambique's first multiparty elections in October 1994. Portugal was one of the largest contributors to this mission, both in personnel and funding. The process was not perfect — there were moments when Renamo threatened to withdraw, there were tensions in the implementation of the ceasefire, there were dif-

facilities in demobilising combatants. But it worked. Mozambique became, in the years that followed, one of the most cited success stories of African conflict resolution.

2.3. THE PORTUGUESE WAY OF MAKING PEACE: SPECIFICITY AND LIMITS

What makes the Mozambican case analytically interesting is not only its positive outcome — other African peace processes have had equally positive results, with or without Portuguese mediation. What makes it interesting is the specificity of Portugal's role and what that specificity reveals about the nature of Lusophone relational assets.

Portugal's role in Mozambique's political transition did not rest on power — Portugal had no military force to impose a solution, nor economic weight to make the war unsustainably costly for the parties. It rested on legitimacy: the capacity to be accepted as an interlocutor by parties that distrusted the great international actors, precisely because Portugal was seen as an actor with no hidden agenda, no vital strategic interests at stake, and with a shared history that, despite its contradictions, created a minimal basis for understanding.

This legitimacy had, however, a constitutive paradox that must be honestly acknowledged. Portugal was simultaneously the former colonial power — with all the memories of exploitation, violence and inequality that implies — and the closest and most familiar partner. The post-colonial relationship between Portugal and the PALOP has always been an ambivalent one, marked by the tension between resentment and proximity, between the memory of colonial injustices and the reality of the linguistic, cultural and personal ties that colonisation had created. What is remarkable is that Portugal managed, in most cases, to transform this ambivalence into an asset rather than allow it to become an obstacle.

The key to this transformation was patience and consistency. Portugal did not try to impose its presence — it waited to be asked. It did not try to lead — it preferred to facilitate. It did not try to erase the past — it acknowledged it and worked with it. This attitude of strategic humility — which must not be confused with weakness or lack of objectives — is, in the author's view, the most characteristic and most valuable element of the Portuguese way of making peace.

There are also limits to acknowledge. Mozambique's success had not been preceded by equivalent efficacy in Angola — where the Bicesse process of 1991⁶⁴, which Portugal mediated, failed dramatically when UNITA rejected the 1992 electoral results and the country plunged into a second war even more brutal than the first. The failure of Bicesse is frequently attributed to the precipitousness of the process, the absence of robust verification mechanisms and the lack of political will on the part of the parties — but it is also a reminder that Lusophone relational assets, however real, are not in themselves sufficient to guarantee peace. They are a necessary, but not sufficient, condition. In sum, the failure in Angola yielded a series of 'lessons learned' that were not replicated in Mozambique, making the latter's outcome a significant success.

2.4. BEYOND MOZAMBIQUE: A PATTERN OF ENGAGEMENT

Portugal's involvement in the mediation, facilitation and management of African conflicts was not limited to Mozambique. A broader pattern of engagement can be identified, spanning several Lusophone countries and constituting, taken together, one of the most consistent and least recognised dimensions of Portuguese foreign policy.

In Guinea-Bissau, Portugal has been a recurring actor in the multiple political crises that have beset the country since independence. The 1998 coup, the constitutional crises of 2003 and 2009, the chronic instability that led the country to have more heads of state than years of independence — in all these moments, Portugal was called upon as a mediator, as a facilitator of dialogue, as a guarantor of transition processes. Not always successfully — Guinea-Bissau's political instability is one of the most persistent in Africa and resists most external mediation efforts. But the constancy of Portuguese presence is in itself revealing: it is Portugal, and not another European country, that is turned to when an external interlocutor with credibility across all parties is needed.

In São Tomé and Príncipe, where political crises have been frequent but generally resolved more peacefully, Portugal has played a similar role of discreet stabiliser — contributing to the resolution of consti-

⁶⁴ The Bicesse Accords, signed on 31 May 1991 in Portugal, provided for a ceasefire, demobilisation of armed forces and multiparty elections. UNITA, led by Jonas Savimbi, rejected the September 1992 election results — in which Frelimo won 49.6% of the vote — and resumed hostilities. The conflict that followed, from 1992 to 2002, was even more devastating than the war the Bicesse Accords had sought to end.

tutional impasses, supporting the strengthening of democratic institutions and maintaining an active diplomatic presence in a country where Portuguese influence is, for historical and economic reasons, particularly intense.

The case of East Timor⁶⁵ deserves special mention, not so much for the mediation of an internal conflict — which in this case was essentially a struggle for independence against Indonesian occupation — but for the absolutely central role Portugal played in the cause of Timorese self-determination over nearly twenty-five years. From the Indonesian invasion of December 1975 to the independence referendum of August 1999, Portugal kept the question of Timor alive on the international agenda — at the United Nations, in the European Parliament, in bilateral relations with Indonesia and with the powers that had influence over Jakarta. It was one of the most persistent and most successful diplomatic campaigns in the history of Portuguese foreign policy, waged by a country of ten million inhabitants against a regional power of two hundred million.

What made this persistence possible? In large measure, the same relational assets that made mediation in Mozambique possible: language, which linked Timor to a global Lusophone network; history, which created a moral obligation Portugal could not ignore without costs to its international reputation; and Portugal's position in the European Union and NATO, which gave it a platform of influence far greater than its size alone would justify. East Timor is, in this sense, the most eloquent example of how Lusophone relational assets can be instrumentalised to produce international policy outcomes that Portugal's material dimension would make impossible to achieve by other means.

2.5. CONTINUITY: FROM PEACEMAKER TO STRATEGIC PARTNER

Mediation and involvement in African conflicts are not a relic of Portuguese foreign policy's past. They are a present reality, reconfigured in its instruments but faithful in its logic. The EUTM-Mozambique

⁶⁵ The East Timor self-determination referendum, held on 30 August 1999, produced a 78.5% majority in favour of independence. The post-referendum violence perpetrated by pro-Indonesian militias required the intervention of an Australia-led multinational force — INTERFET — and the deployment of a UN transitional administration mission — UNTAET. Portugal contributed troops and civilian personnel to both missions. East Timor became an independent state on 20 May 2002.

mission — the European Union’s military training mission in Mozambique, commanded by Portugal with the largest national contingent — is the contemporary expression of this continuity.



Figure 1: EUTM-Mozambique⁶⁶

The EUTM-Mozambique mission was created in response to the insurgent outbreak in the north of the country — in the province of Cabo Delgado — which since 2017 has caused thousands of deaths and hundreds of thousands of displaced persons and represents a direct threat to the security of the major natural gas exploitation projects in the Rovuma basin. Portugal is in Mozambique not merely out of solidarity or obligation under the framework of European defence policy: it is there because it has historical legitimacy, because it has ties of trust with the Mozambican authorities, and because Mozambique’s security is directly linked to European energy strategy — an argument this book develops in detail in the chapter on the energy dimension.

There is, in this continuity, a lesson of foreign policy worth enun-

⁶⁶ Source: Pavia, José Francisco (International Conference “Portugal na relação da Europa com a América Latina e África”, organised by IDL – Instituto Amaro da Costa in partnership with the Konrad Adenauer Foundation, lecture “Portugal – Europa – África”, held at Casa das Galeotas (UCCLA and Casa da América Latina), 26 October 2023.

ciating explicitly: the long-term investment in Lusophone relations — made over decades, often without visible immediate return, frequently criticised as post-colonial nostalgia or as a cover for economic interests — produced a strategic asset of incomparable value precisely in moments of crisis. Portugal is in Mozambique today because it was in Mozambique in 1992 and in the years that followed. Trust cannot be improvised — it is built, slowly, with consistency and with presence.

This argument has a prospective dimension worth underlining. Mozambique will, in the coming decades, be one of the world's largest producers of Liquefied Natural Gas. The Rovuma basin reserves are of a transformative scale — not only for the Mozambican economy, but for European energy security. Portugal, with its military presence, its historical ties and its LNG terminal at Sines, is positioned as a natural intermediary between this future supplier and the European market. The peacemaker of 1992 may become the energy partner of 2035. But only if it invests today in the relationship as it did thirty years ago — with patience, with consistency, and with the awareness that Lusophone relational assets have a value that far transcends what any short-term cost-benefit analysis can capture.

2.6. INTERNATIONAL RECOGNITION: PORTUGAL AS A “SECURITY PRODUCER”

Portugal's role as mediator and security producer in Africa is not merely a national narrative — it is an international recognition reflected in positions and declarations by external actors with no interest in praising Portugal out of diplomatic courtesy.



Figure 2: Visit by António Costa to the CAR⁶⁷

In successive Portuguese government programmes, the expression ‘international security producer’ appears with increasing regularity to describe Portugal’s role in peace missions and conflict mediation. This formulation is not empty rhetoric: it reflects recognition, within the Portuguese political system itself, that Portugal’s contribution to international peace and security is a diplomatic asset worth cultivating and communicating.

At the external level, this recognition is even more significant. The United States, with strategic interests in the Gulf of Guinea⁶⁸ and the South Atlantic, explicitly identifies Portugal as a privileged partner in this region — not because Portugal is a NATO ally like so many others, but because Portugal has something no other ally has: access, credibility and relationship networks with the Lusophone countries of the Gulf of Guinea. In 2022, the US representative on the UN Security Council explicitly cited Portugal as a partner in maritime security

⁶⁷ Source: PAVIA, José Francisco (International Conference “Portugal na relação da Europa com a América Latina e África”, organised by IDL – Instituto Amaro da Costa in partnership with the Konrad Adenauer Foundation, lecture “Portugal – Europa – África”, held at Casa das Galeotas (UCCLA and Casa da América Latina), 26 October 2023.

⁶⁸ PAVIA, J.F.L.Z. (2024a). Multilateralism and Cooperation: Portugal and the U.S.A. in the Gulf of Guinea. *Revista Polis*, 2(9), pp. 27–32. Universidade Lusíada Editora. DOI: <https://doi.org/10.34628/EAF1-2555>.

operations in the Gulf of Guinea, alongside Brazil and African allies. It is a distinction reflecting decades of presence and relational investment.

The creation of the Atlantic Centre in the Azores — a Portuguese proposal, already with US adhesion and that of other Atlantic countries, focused on maritime security and capacity-building for the coastal states of the Gulf of Guinea — is another concrete manifestation of this recognition. Portugal does not merely claim a role: it proposes concrete instruments to exercise it, and finds partners willing to co-finance them and participate.

This constellation of external recognition — American, European, African — is the best argument against the thesis of the ‘diplomacy of saudade’. Portugal is not trying to revive the past: it is managing, in the present, historical assets to produce future strategic results. It is the most precise definition of smart power that can be found.

2.7. IMPLICATIONS FOR PORTUGUESE FOREIGN POLICY

What should Portugal do with this asset? The answer seems obvious — cultivate it, invest in it, communicate it — but the reality of Portuguese foreign policy suggests that this obvious answer is far from being systematically followed.

There are three types of obstacle worth identifying. The first is ideological: distrust of the Lusophone dimension on the part of political sectors that associate it with colonialism, with Gilberto Freyre’s Luso-tropicalism, or with the specific interests of economic groups with exposure in Angola. This distrust is not entirely unfounded — there are documented cases of the instrumentalisation of the Lusophone relationship to serve private interests —, but it commits the logical error of confusing the part with the whole. The fact that the relationship with Angola was at times instrumentalised by private interests does not invalidate the strategic value of the Lusophone network as a foreign policy asset.

The second obstacle is one of resources: Portugal has a relatively small diplomatic network given the scale of its Lusophone ambitions, and budget cuts in recent decades have reduced its capacity for presence in several African countries. Foreign policy costs money, and the Lusophone dimension requires consistent investment — in embassies,

in cooperation programmes, in scholarships, in cultural initiatives — that has not always been guaranteed.

The third obstacle is one of narrative: Portugal does not communicate well what it does. The role of mediator is, by its nature, discreet and silent — mediation announced in press releases is rarely effective. But there is a difference between operational discretion, which is a virtue, and strategic invisibility, which is a cost. Portugal needs to develop a coherent narrative about its role as a security producer and mediator — a narrative that explains to European and American partners what Portugal does, why it does it, and why that role cannot be replicated by any other country.

The central recommendation emerging from this chapter's analysis is simple: Portugal must treat its capacity for mediation and engagement in Lusophone contexts as the first-order strategic asset it is — with deliberate investment, intelligent communication, and the awareness that the return on this investment is rarely immediate, but is, when it comes, of a magnitude that no other Portuguese foreign policy asset can equal. The case of Mozambique demonstrated this in 1992. The EUTM-Mozambique mission is demonstrating it today. And the energy dimension — which the next chapter analyses — will demonstrate it, in an even more dramatic fashion, in the decades to come.

2.8. IN SUMMARY

The Portuguese way of making peace — based on language, shared history, patience and trust-building — is a real and measurable strategic asset. Success in Mozambique was not an accident: it was the product of decades of investment in a Lusophone network of relations that no other European country possesses in equivalent form. This asset endures: from the facilitation and observation role of 1992 to today's EUTM-Mozambique mission, from crisis management in Guinea-Bissau to support for East Timorese independence, Portugal has demonstrated that Lusophone ties produce concrete results in contexts where material power falls short. The energy dimension — analysed in the next chapter — will reveal that these same ties also have a strategic value that transcends diplomacy and extends to the security of all of Europe.

CHAPTER 3
THE CPLP AS A STRATEGIC PLATFORM: PORTUGAL
AS A BRIDGE BETWEEN EUROPE AND THE
LUSOPHONE WORLD

Portugal will be in Europe what it manages to be outside it.

— Luís Amado, former Portuguese Foreign Minister

There is a date that the history of Portuguese diplomacy records with relative discretion but that deserves to be celebrated with far greater attention: 17 July 1996. On that day, in Lisbon, seven countries — Angola, Brazil, Cape Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, Portugal and São Tomé and Príncipe — signed the founding declaration of the Community of Portuguese Language Countries (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa — CPLP). The CPLP was born.

For some, it was a sentimental gesture — the formalisation of a shared nostalgia, an attempt to prolong historical ties that time and independence had inevitably weakened. For the author, this reading is analytically wrong and strategically dangerous. The creation of the CPLP was a deliberate strategic choice, built over years of discreet diplomacy, and its value can only be fully understood when one analyses what it produced — in terms of multilateral influence, concrete diplomatic gains, and Portugal's capacity to project itself in the world far above what its material dimension would justify.

That is what this chapter sets out to demonstrate — beginning with the CPLP's genesis and strategic significance, passing through the multilateral diplomatic gains it made possible, analysing Portugal's role as a bridge between Europe and the Lusophone world in its multiple dimensions — the EU–Africa and EU–Brazil summits, the EU–Mercosur agreement, the Macao Forum, the relationship with China —, and concluding with the less visible but equally powerful dimension of the Lusophone network: the diaspora.

3.1. THE CPLP: STRATEGIC CHOICE, NOT SENTIMENTAL NOSTALGIA

The CPLP was not created by accident or by sentimental impulse. It was the result of a deliberate process of diplomatic construction whose primary drivers were José Sarney — then President of Brazil — and José Eduardo dos Santos — President of Angola —, with Portugal, under the leadership of then Prime Minister António Guterres, as its most consequential architect. Guterres understood, in the early 1990s, that the ties uniting the Portuguese-speaking countries needed an institutional framework to become a sustainable strategic asset. An

informal network of bilateral relations was vulnerable to the political vicissitudes of each moment; a multilateral organisation with statutes, a permanent secretariat and its own agenda was a far more robust reality.

The choice of Lisbon as the CPLP's permanent headquarters was not innocent. It placed Portugal at the geographical and symbolic centre of the Lusophone community, recognised its historical role as the origin of the language and the expansion that had disseminated it across the world, and created a permanent diplomatic infrastructure that directly benefited Portuguese international projection. In one stroke, Lisbon became the capital of a community then of approximately 200 million people distributed across four continents.

In the years that followed, the CPLP expanded. East Timor joined in 2002, immediately after independence — an accession that was simultaneously an act of identity affirmation and a recognition of Portugal's role in the Timorese self-determination process. Equatorial Guinea joined in 2014, in a politically controversial decision — the country is a former Spanish colony and its adoption of Portuguese as an official language has been gradual and incomplete — but geographically significant: Equatorial Guinea is an oil and gas producer in the Gulf of Guinea, and its presence in the CPLP reinforces the Lusophone network's energy dimension. The CPLP today has nine members and represents a community of approximately 270 million Portuguese speakers.

But the argument about the CPLP cannot be limited to counting members. What matters is what the organisation produced — in terms of influence, concrete diplomatic results, and Portugal's capacity to act in the international system in a way that its size alone would not justify. And here the empirical evidence is far richer than Portuguese public debate generally recognises.

3.2. PORTUGAL'S EUROPEAN PRESIDENCIES: AFRICA AND BRAZIL ON THE EUROPEAN AGENDA

To understand the CPLP's strategic value, one must look at what Portugal did when it had the opportunity — and the responsibility — to set the European agenda. Portugal has presided over the Council of the European Union three times: in 1992, in 2000 and in 2007. Each of these presidencies was marked by important achievements. But it

is those of 2000 and 2007 that most clearly reveal Portugal's role as a bridge between Europe and the Lusophone world.

The 2000 presidency was, according to analysts of the European presidencies, 'probably one of the presidencies in which several frameworks of the EU's external relations were animated in an almost unprecedented way'⁶⁹. Among the initiatives that Portugal imposed on the European agenda that semester, the most historically significant for this book's argument was the organisation of the first Africa–Europe Summit, held in Cairo in April 2000 under the joint auspices of the Organisation of African Unity and the European Union. For the first time in history, the two continents sat at the same table in formal equality — not as donor and recipient of development aid, but as partners with common interests and a shared agenda.

This summit did not happen by accident. It was Portugal that proposed it, that negotiated it internally within the European Union — against resistance from countries that saw no reason for a summit with Africa —, and that organised it during its presidency. It happened because Portugal had something no other European country had in equivalent form: the network of relations with African countries, the credibility with African leaderships, and the strategic motivation to place Africa on the European agenda. Lusophony was not merely a bilateral asset — it was a lever for shaping the agenda of the world's largest regional integration organisation.

Seven years later, in its third EU Council presidency, Portugal used its pivotal position again to produce even more impressive results. In the second half of 2007, Lisbon organised the second EU–Africa Summit — which resulted in the approval of a Joint EU–Africa Strategy, the most ambitious framework for relations between the two continents to date — and, in the same semester, the first EU–Brazil Summit, which formalised the Strategic Partnership between the European Union and Brazil. In a single semester of the presidency, Portugal placed Africa and Brazil at the centre of the European agenda.

The question worth asking is simple: which other European country could have done the same? Germany? France? Both have far greater resources than Portugal, but neither has the Lusophone network that

⁶⁹ FERREIRA-PEREIRA, L.C. (2020). As presidências portuguesas do Conselho da União Europeia. *Relações Internacionais*, 68, pp. 39–58. The statement is from a former secretary of state involved in the 2000 presidency, quoted in this article.

made Portugal's role as organiser of these summits natural and credible. Spain has ties with Hispanic Latin America, but not with Brazil in particular, and lacks the same depth of relations with Lusophone Africa. Portugal did what it did in 2000 and 2007 because it had something that no other country had — and knew how to use it intelligently when it had the opportunity.

3.3. MULTILATERAL DIPLOMATIC GAINS: THE CPLP AS A VOTE MULTIPLIER

The most tangible and most underestimated dimension of the CPLP's strategic value manifests itself in the multilateral diplomatic gains it made possible. To understand this dimension, one must keep in mind an elementary arithmetic reality: in the United Nations, all states have one vote. Portugal has one vote. The CPLP has nine votes. But the real value of the Lusophone network goes far beyond the nine direct votes of the organisation's members.

The most eloquent example is the election of António Guterres as Secretary-General of the United Nations in October 2016. Guterres — former Prime Minister of Portugal and former UN High Commissioner for Refugees — was elected by acclamation, with the unanimous support of the Security Council and the entire General Assembly. What role did the CPLP play in this election? A decisive one. The Lusophone countries actively supported Guterres's candidacy, mobilised their partners in the regional organisations of which they are members, and contributed to creating a consensus that quickly became irresistible. A Portuguese citizen today heads the world's most important multilateral organisation. This would not have happened without the Lusophone network.

The pattern repeats itself in Portugal's candidacies for the UN Security Council. Portugal was elected non-permanent member three times — in 1979–1980, in 1997–1998 and in 2011–2012. In each of these elections, Portugal competed with countries of far greater economic and military weight: with Germany and Canada in the 2011 candidacy, for example. And won. The explanation is simple: in Security Council elections, all General Assembly states have one vote, and two-thirds of votes present are required. Portugal may not have Germany's GDP, but it has something Germany does not — a network of Lusophone and Atlantic relations that mobilises support in every region of the world, from Africa to Latin America, from Asia to Oceania. The analy-

sis following the 2011–2012 term concluded that ‘much of the success achieved is associated with Portugal’s diplomatic credibility and its capacity to promote dialogue between North and South’ — a capacity deriving directly from the Lusophone network⁷⁰.

Portugal is now a candidate for the 2027–2028 biennium, with the election scheduled at the 81st General Assembly in 2026. The candidacy was formalised in January 2013 — thirteen years before the election — which is in itself revealing of the seriousness with which Portugal treats this process. The candidacy slogan — ‘Prevention, Partnership, Protection’ — is an operational description of Lusophone relational assets applied to security multilateralism. In a field that includes Germany and Austria, Portugal competes not on the basis of material power, but on the basis of relational credibility. And that credibility has a name: Lusophony. Portugal ultimately won that election, finishing ahead of the other two contenders, with Germany being left out. This represents the effective materialization of the ideas we have been defending, which once again produced a concrete and highly favorable outcome.

Beyond the Security Council, Portugal has regularly benefited from the Lusophone network to obtain positions in international bodies and senior international posts. The multiple Portuguese terms on the UN Economic and Social Council, the presence of Portuguese nationals in leadership positions in UN specialised agencies, and — most visibly of all — the election of António Costa as President of the European Council in 2024 are all manifestations of a pattern that the Lusophone network helps sustain: Portugal occupies international positions that its material dimension alone would not justify, because its relational dimension — Lusophony — multiplies its influence in ways that conventional metrics of power cannot capture.

3.4. THE MULTIPLIER EFFECT: LUSOPHONE REGIONAL ORGANISATIONS

There is a dimension of the Lusophone network frequently ignored in the analysis of Portuguese foreign policy: the membership of Lusophone countries in regional organisations with their own mobilisation capacity. This multiplier effect is, in the author’s view, one of the Lusophone network’s most underestimated assets.

⁷⁰ SARAIVA, M.F. (2013). Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas 2011–2012. *Nação e Defesa*, 135, pp. 27–48.

Angola and Mozambique are members of the SADC — the Southern African Development Community — and the African Union, which represents 54 countries and more than 1.3 billion people. Guinea-Bissau and Cape Verde are members of ECOWAS — the Economic Community of West African States. Brazil is a founding member of Mercosur and one of Latin America’s most influential actors. East Timor recently joined ASEAN — the Association of Southeast Asian Nations —, giving the Lusophone network for the first time a direct presence in one of the world’s fastest-growing economic regions.

Chart 1 — The CPLP: members, regional affiliations and strategic relevance⁷¹

COUNTRY	MEMBERSHIP	REGIONAL AFFILIATIONS	STRATEGIC RELEVANCE
Angola	1996	SADC, ECCAS, AU	Oil, gas, diamonds, Gulf of Guinea
Brazil	1996	Mercosur, UNASUR	Largest economy in South America, largest crude oil supplier to Portugal
Cape Verde	1996	ECOWAS, AU	Western Atlantic hub, model of democratic stability
Guinea-Bissau	1996	ECOWAS, AU	Western Atlantic corridor, recurring instability
Equatorial Guinea	2014	ECCAS, AU	Oil and gas, only member that is a former non-Portuguese colony
Mozambique	1996	SADC, AU	Rovuma Basin LNG, future European energy partner
Portugal	1996	EU, NATO, OSCE	Only European member, Atlantic LNG hub (Sines)
São Tomé and Príncipe	1996	ECCAS, AU	Gulf of Guinea, strategic EEZ, US-Portugal cooperation
Timor-Leste	2002	ASEAN	Only Lusophone presence in Southeast Asia

What does this map of affiliations mean in practical terms? It means that when Portugal or the CPLP promote a multilateral candidacy, they mobilise not only the nine direct votes of the organisation’s members. They also mobilise, through the regional affiliations of each member, the influence that member exerts over its partners in SADC, ECOWAS, the African Union, Mercosur and ASEAN. It is this variable geometry of the Lusophone network — combining direct ties with in-

⁷¹ Source: Author’s own elaboration.

direct influence through regional organisations — that explains how Portugal wins Security Council candidacies against countries with far greater economic and military weight. The CPLP's nine direct votes are merely the visible surface of a far wider network of influence.

Chart 2 — Portugal and the Lusophone network: multilateral diplomatic milestones (1979–2028)⁷²

DATE	EVENT	SIGNIFICANCE
1979–1980	1st term on the UN Security Council	First of 3 terms as a permanent member
1991/05	Bicesse Accords (Angola)	Portugal as mediator: failed process but recognized role
1992/10	Rome Accords (Mozambique)	Facilitation and observation: official mediator: Sant'Egidio Community
1996/07	Creation of the CPLP	Lisbon as the capital of the 200-million-strong Lusophone community
1997–1998	2nd term on the UN Security Council	–
1999/08	Timor-Leste Referendum	25 years of defending Timorese self-determination crowned with success
2000/04	1st EU-Africa Summit (Cairo)	Portuguese presidency puts Africa on the European agenda for the 1st time
2007/07	2nd EU-Africa Summit + 1st EU-Brazil Summit	In a single semester, Africa and Brazil at the center of the EU agenda
2007/12	Treaty of Lisbon	Signed during the Portuguese presidency of the Council of the EU
2011–2012	3rd term on the UN Security Council	Beats Germany and Canada with support of the Lusophone network
2016/10	Guterres elected UN Secretary-General	Lusophone network decisive; a Portuguese leads the UN
2024	António Costa – President of the European Council	2nd Portuguese national to lead a top European institution
2026/01	Approval of the EU-Mercosur Agreement	25 years of Portuguese advocacy for the EU's largest trade agreement
2027–2028	Bid for the UN Security Council	Motto: Prevention. Partnership. Protection; competing against Germany and Austria

This variable geometry also has implications for how Portugal should think about its alliance policy. Rather than limiting itself to cultivating bilateral relations with each Lusophone country, Portugal should develop an explicit strategy for exploiting those countries' regional affi-

⁷² Source: Author's own elaboration.

liations — using, for example, Brazil’s presence in Mercosur to deepen EU relations with South America, or Angola’s and Mozambique’s presence in SADC and the African Union to influence African positions on issues of European interest. This is a dimension of Lusophone diplomacy that is systematically under-exploited.

3.5. PORTUGAL AS A CHAMPION OF THE EU–MERCOSUR AGREEMENT

No example better illustrates Portugal’s role as a bridge between Europe and the Lusophone world than the history of the EU–Mercosur agreement. Negotiated over more than twenty-five years, the agreement was finally approved by the EU Council in January 2026 — becoming the largest trade agreement in EU history, covering approximately 800 million people and two of the world’s largest economic blocs. Throughout this process, Portugal was consistently one of its most ardent defenders — even when France and other European agricultural countries threatened to block it, even when environmental tensions around Brazil’s forest policy complicated negotiations, even when the political timing made the agreement difficult to defend internally. Former Prime Minister António Costa was categorical at a business meeting in Buenos Aires: ‘Portugal, together with Spain, is the best advocate and defender of the agreement between Mercosur and the European Union.’ When the agreement was finally approved, Prime Minister Luís Montenegro stressed that it was ‘a decision long defended by Portugal, with the country’s active support during negotiations spanning nearly 25 years.’⁷³

The reason for this consistent position is simple and reveals with crystal clarity this book’s central argument: for Portugal, the EU–Mercosur agreement is not merely a question of abstract free trade. It is the formalisation of a partnership that already exists in practice — Brazil is Portugal’s largest economic partner outside Europe, the largest individual supplier of Portuguese crude oil, and a privileged interlocutor on dozens of multilateral dossiers. Defending the EU–Mercosur agreement is defending Portugal’s own strategic interests. Here, Lusophony and national interest converge so naturally that it is difficult to distinguish between them — which is, in itself, the most perfect

⁷³ Declaration by Luís Montenegro on social media, January 2026, on the approval of the Agreement by the EU Council. The statement by António Costa was made at a business meeting promoted by AICEP and the Argentine Ministry of Foreign Affairs, Buenos Aires, 2017.

demonstration that Lusophony is a genuine strategic asset and not sentimental rhetoric.

3.6. THE MACAO FORUM AND CHINA: LUSOPHONY AS A GATEWAY TO ASIA

There is a dimension of the Lusophone network that frequently surprises those unfamiliar with the history of the Portuguese presence in the world: the Asian dimension. Portugal was, for centuries, a colonial power in Asia — in Goa, in Malacca, in Timor, in Macao. Most of these presences belong today to history. But Macao survived, in a way that no other European colonial presence in Asia survived: as a Special Administrative Region of China, with Portuguese as a co-official language, with legal institutions of Lusophone origin and with a cultural identity that is genuinely hybrid — neither wholly Chinese nor wholly Portuguese.

China grasped the strategic potential of this Lusophone legacy long before Portugal did. In 2003, Beijing established Macao as a platform for economic and commercial co-operation with the Lusophone world, creating the Forum for Economic and Trade Co-operation between China and Portuguese-speaking Countries — universally known as the Macao Forum. The logic was clear: China wished to deepen its economic relations with the Portuguese-speaking African countries — rich in natural resources and in the process of accelerated development — and with Brazil, the largest economy in South America. And Macao, with its Lusophone heritage, was the natural platform for that deepening.

The Macao Forum includes all CPLP members and is the only international organisation headquartered in Macao with an explicit agreement with Portugal. Its ministerial conferences, held every three years, are the main mechanism for economic and trade dialogue between China and the Lusophone world. But the Forum is more than a commercial mechanism: it is an expression of the way in which China has instrumentalised the Portuguese colonial legacy to serve its own foreign policy objectives in Africa and Latin America. China recognised the value of the Lusophone network long before Portugal recognised that this value could be exploited for its own benefit.

For Portugal, the Macao Forum represents both an opportunity and a challenge. The opportunity is clear: Portugal is the only European

member of the CPLP, the only country with direct historical ties to Macao, and the natural interlocutor between China and the other Lusophone countries. It is no surprise that China has granted Portugal the status of Global Strategic Partnership — one of the few European countries with this distinction —, in recognition of Lisbon's role as a bridge between Beijing and the other capitals of Lusophony. For China, Portugal is not merely a small European country: it is the key of access to a network of relations with Africa and Brazil that Beijing could not build with the same effectiveness on its own.

The challenge is equally clear: China is using the Macao Forum to expand its influence in Lusophone African countries that are also Portugal's and Europe's strategic partners. China and Portugal are not adversaries in this space — but they have interests that do not always coincide, and Portugal needs an active strategy to avoid becoming a passive instrument of Chinese expansion rather than a sovereign actor with its own agenda. The Macao Forum⁷⁴ can be, for Portugal, a lever or a trap — depending on how Portugal decides to use it.

3.7. THE PORTUGUESE LANGUAGE: EUROPE'S MOST UNDERESTIMATED SOFT POWER ASSET

Beneath all the diplomatic and institutional architecture analysed thus far — the CPLP, the EU–Africa and EU–Brazil summits, the Macao Forum, the Security Council terms — there exists a substrate that makes everything else possible: the Portuguese language. It is the glue binding the Lusophone network, the credential opening doors that no other foreign policy instrument can open, and Portugal's most underestimated soft power asset.

The numbers are, in themselves, impressive. Portuguese is today the third most widely spoken Western language in the world, after English and Spanish. It is the official language of nine independent states distributed across four continents. It is spoken by approximately 265 million people as a native language and by many more as a second language. It is a working language of dozens of international organisations. It is one of the most used languages on the internet and in

⁷⁴ The relevance of the Macao Forum is analysed in detail in MENDES, C.A. (2014). A relevância do Fórum Macau: o Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa. *Nação e Defesa*, 134, pp. 279–296. Portugal is described as 'one of the few European states with a Global Strategic Partnership with China', a position deriving directly from Lusophone ties and Lisbon's role as interlocutor between Beijing and the PALOP.

artificial intelligence tools⁷⁵.

But what makes the Portuguese language truly special, from a strategic standpoint, is not what it is today — it is what it will be tomorrow. Demographic trends under way in Africa point to explosive growth in the number of Portuguese speakers in the coming decades. Angola and Mozambique may each reach 100 million inhabitants by the end of the twenty-first century. If current trends continue, Africa will overtake South America as the continent where Portuguese is most spoken — transforming the language of Camões into the principal language of the southern hemisphere in one of the planet's fastest-growing economic and demographic regions. A language that grows where the world grows is a strategic asset of incalculable value.

This linguistic dimension has a direct manifestation in Portugal's international positioning. The Brand Finance soft power ranking places Portugal in 27th place among all countries in the world — a position that would be impossible to justify on the basis of GDP or armed forces size alone. The key indicators sustaining this ranking are international reputation, the education system and cultural influence — dimensions in which the Portuguese language and culture play a decisive role. As Florbela Paraíba, President of Instituto Camões, observed: 'the Portuguese language projects a certain way of being in the world' and is 'an instrument for projecting values and a vision that is very particular to a culture'.⁷⁶

It is also important to underline the role the Portuguese language played in building the national identities of the PALOP. Samora Machel, Mozambique's first independent president, stated that it was the Portuguese language that unified and provided the 'cement' of Mozambican national singularity vis-à-vis Anglophone neighbours. Amílcar Cabral thought analogously about Guinea-Bissau, surrounded by Francophone countries. East Timor made the Portuguese language — and the Catholic faith — its distinguishing mark vis-à-vis the powerful Indonesian neighbour. In all these cases, the Portuguese language was a powerful catalyst for national cohesion. And this fact has a direct strategic implication: Lusophone ties are not merely sentimental — they are functionally necessary for these countries, making them

⁷⁵ PAVIA, J.F.L.Z. (2025). *O Mundo que o Português Criou* (Title of a book by Gilberto Freyre); *O Mundo em Português*. Revista Super Interessante História, Edição Biblioteca (Colonização Portuguesa em África, na Ásia e no Brasil), pp. 44–53.

⁷⁶ Interview with Florbela Paraíba, President of Instituto Camões, on UN Radio, May 2025. Available at: <https://news.un.org/pt/interview/2025/05/1848476>.

structurally stable as a basis for long-term strategic engagement.

3.8. THE LUSOPHONE DIASPORA: THE INVISIBLE NETWORK

The Lusophone network is not exhausted in the sovereign states that are CPLP members, nor in language as an official instrument of communication. There exists another dimension, more diffuse but equally powerful, that is rarely analysed with the attention it deserves: the diaspora. Millions of Portuguese, Brazilians, Angolans, Cape Verdeans and Mozambicans live dispersed across four continents — in the United States and Canada, in France and Germany, in the United Kingdom and Luxembourg, in Brazil, in South Africa, in Venezuela, in Macao, in Goa, in Thailand, in Malaysia and in Australia, among many other countries.

This diaspora is a soft power asset of a particular nature. Unlike formal diplomatic instruments — embassies, bilateral agreements, multilateral organisations —, the diaspora operates in a decentralised and persistent way, building cultural, economic and political bridges that chanceries alone could not establish. It is an infrastructure of engagement that exists independently of governments' will and that, when well exploited, multiplies exponentially the reach of Portuguese influence.

The political dimension of this diaspora is measurable in concrete cases. In the United States, the Luso-American community has an established presence in several states — California, Massachusetts, Rhode Island, New Jersey — and has produced politically influential figures. The case of Devin Nunes, a Californian congressman of Portuguese and Azorean descent, is an example of how cultural and family ties with Portugal translate into presence and influence in the corridors of American power. In Macao, the legal and cultural presence of Portuguese keeps Portugal as a privileged interlocutor at one of the most important nodes in the relationship between the West and China. In South Africa, the Portuguese community is one of the most numerous and economically active in the country. In Brazil, the historical, cultural and family ties with Portugal are so deep that they constitute a bilateral engagement infrastructure that dispenses with much of the diplomatic intermediation that other countries need to build from scratch.

The diaspora is also a market and a network of contacts for the inter-

nationalisation of Portuguese companies. In a world in which global value chains depend increasingly on trust and personal relations — as the COVID-19 crisis and the supply shocks of recent years demonstrated in different ways —, the existence of established Lusophone communities in the world's main markets represents a competitive advantage that is rarely quantified, but that is real and substantial.

The problem is that Portugal has no explicit and coherent strategy for exploiting its diaspora as a foreign policy asset. The diaspora is managed, above all, as a set of citizens who need consular assistance and access to Portuguese public services — not as an active partner in the country's international projection. This is one of the greatest missed opportunities in Portuguese foreign policy. Countries far smaller than Portugal — Israel, Ireland, Greece — have developed sophisticated strategies for mobilising their diasporas as instruments of geopolitical and economic influence. Portugal should do the same.

3.9. THE PERMANENT TENSION: LUSOPHONY AS ASSET OR AS NOSTALGIA?

It would be dishonest to end this chapter without acknowledging the tension that runs through the entire discussion of the CPLP and Lusophony as strategic assets. This tension is not merely academic — it is political and has practical consequences.

The most serious critique of Lusophony as a strategic project is not the one that dismisses it as post-colonial nostalgia — that critique is easily refuted with empirical evidence, as this chapter has sought to demonstrate. The most serious critique is the one that points to cases in which the Lusophone relationship was instrumentalised by private interests — the economic ties with Angola during the oil years are the most frequently cited example — and that questions whether the strategic dimension does not frequently serve as cover for the promotion of particular interests.

This critique has empirical bases in specific cases and cannot simply be ignored. But it commits the logical error of confusing the part with the whole. The fact that the relationship with Angola was at times instrumentalised does not invalidate the strategic value of the Lusophone network — just as the fact that some countries use NATO to serve specific national interests does not invalidate the alliance's strategic value. Corruption and interest capture are governance problems that

need to be combated; they are not an argument for abandoning a first-order strategic asset.

The correct response to this tension is not to choose between the Lusophone dimension and the European dimension of Portugal — as if they were incompatible alternatives. It is to recognise that the two dimensions are complementary and that Portugal needs both to occupy the place that its history and its relational assets allow it to claim in the international system. The most precise formulation remains that of Luís Amado: Portugal will be in Europe what it manages to be outside it. And what Portugal manages to be outside Europe depends, in large measure, on what it does with Lusophony.

3.10. IN SUMMARY

The CPLP was not created out of nostalgia — it was created out of strategy. In 1996, Portugal bet on an asset that no other European country possessed: a network of Lusophone relations covering four continents and connecting Portugal to a growing world. The three subsequent decades demonstrated the value of this bet: the EU–Africa and EU–Brazil summits born of Portuguese EU Council presidencies, Guterres’s election as UN Secretary-General, three Security Council terms won against more powerful competitors, the persistent defence of the EU–Mercosur agreement, the Macao Forum as a gateway to China, and the Lusophone diaspora as an invisible network of global influence — all of this is the product of deliberate investment in a dimension of Portuguese foreign policy that Lusophony makes unique. The next chapter analyses how this relational network translates into a strategic advantage of a completely different — but equally concrete — nature: the security of the sea.

CHAPTER 4
THE SEA AS A STRATEGIC ASSET: THE EEZ AND
THE EXTENSION OF THE CONTINENTAL SHELF

And if there were more worlds, he would reach them too.

— Luís de Camões, *Os Lusíadas*

There is a conversation that Portugal does not have with itself — or has too late, and poorly. It is the conversation about the sea. Not the sea as metaphor, as nostalgia, as the backdrop for fado or an evocation of the Age of Discovery. The sea as a first-order geopolitical and geoeconomic fact, with concrete implications for Portugal's security, wealth and international influence in the twenty-first century. This conversation is urgent. And this chapter seeks to be part of it.

Portugal has been a maritime nation since the twelfth century. It is not a choice — it is a consequence of geography. The Portuguese continental territory is a narrow strip of the Iberian Peninsula pressed against the Atlantic, with a single land neighbour and with the ocean as its natural horizon on two of its sides. The history of Portugal — the Discoveries, the Empire, the globalisation that Portugal helped to inaugurate — is the history of a people who understood early that their survival and their greatness depended on the sea. This founding intuition has not lost its validity. It has lost, however, the attention it deserved.

Today, Portugal has an Exclusive Economic Zone that is already one of the largest in Europe and in the world. And it has under way a process of extending the continental shelf that, if accepted in its entirety, will make Portugal the European country with the largest maritime area under national jurisdiction. The implications of this reality — in terms of resources, geopolitics, security and international influence — are of a magnitude that Portuguese public debate is very far from having fully absorbed.

4.1. THE MARITIME VOCATION: FROM FOUNDATION TO THE PRESENT

The institutionalisation of this perception occurred in 1317, when King D. Dinis concluded an agreement with the Genoese Manuel Pessanha to develop and formalise the Portuguese navy — creating what is considered the oldest continuously operating navy in the world. Less than two centuries later, King Manuel I established in 1520 the Strait squadron — a permanent naval force designed to guard the Mediterranean and the Strait of Gibraltar against Barbary piracy. This squadron, as the next chapter shows, would go on to protect American merchant vessels in the early years of US independence, in an episode publicly acknowledged by George Washington.

150

The Discoveries — the great collective project of the fifteenth and sixteenth centuries — were fundamentally a maritime undertaking. Portugal did not discover the world because it was large: it was small and poor. It discovered the world because it was maritime — because it had the vocation, the technologies and the courage to venture onto an ocean that the maps of the time represented as the edge of the known world. When Vasco da Gama reached India in 1498 and Pedro Álvares Cabral reached Brazil in 1500, Portugal had created the first truly global commercial network — a network resting entirely on mastery of the sea.



Figure 4 — Lisbon and the Padrão dos Descobrimentos — symbol of Portugal's maritime and universal vocation⁷⁸

This past is not merely history — it is the substrate explaining Portugal's current geographical position in the Atlantic. The Azores and Madeira are not geographical accidents: they are the result of centuries of Atlantic exploration and colonisation that left Portugal with a unique territorial profile in Europe, a geopolitical triangle extending from the European continent to the middle of the North Atlantic. It is precisely this territorial profile that confers on Portugal its exceptional EEZ and that makes the continental shelf extension process so strategically significant.

⁷⁸ Source: Pavia (2023), Portugal na relação Europa com África, Universidade Lusíada

4.2. PORTUGAL'S EEZ: DIMENSION AND POTENTIAL

Portugal's Exclusive Economic Zone is already, before the extension of the continental shelf, one of the largest in Europe and in the world. The EEZ extends, under the terms of the United Nations Convention on the Law of the Sea — UNCLOS 1982 —, to 200 nautical miles from the baselines of the national territory. In Portugal's case, with the continental territory plus the Azores and Madeira archipelagos, this results in a maritime area approximately eighteen times larger than the country's land area.

Within this EEZ, Portugal has exclusive rights to exploit and use all resources — living and non-living — of the water column, the seabed and its subsoil. This includes fisheries, hydrocarbons, seabed minerals, wave and wind energy production, and scientific research. It is a set of rights of an amplitude and potential economic value that is rarely adequately communicated to the Portuguese public — and even less adequately exploited.

The potential of Portugal's EEZ is immense and diverse. In the living resources dimension, Portuguese waters are among the richest in the North Atlantic, with fish and shellfish stocks supporting one of Europe's largest fishing industries. In non-living resources, there is evidence of conventional energy resources — oil and gas — in several areas of the EEZ, particularly in the Azores Sea. In renewable energy, Portugal has one of Europe's greatest wave energy potentials — a technology still under development, but with very promising long-term prospects. And in marine biotechnology — perhaps the most promising and least exploited dimension —, Portuguese waters conceal organisms and substances with applications in medicine, pharmaceuticals, cosmetics and nutrition that science is only beginning to map. There is one figure that illustrates in a disturbing way the degree to which this potential is under-exploited: Portugal is one of the world's highest per capita fish-consuming countries and has one of the largest EEZs on the globe, yet imports more than 50% of its seafood needs. This apparent contradiction is explained in part by the EU's Common Fisheries Policy — which limited Portuguese fishing rights for the benefit of other European countries' fleets —, in part by the national fleet's insufficient capacity, and in part by policy choices that for decades prioritised other sectors over the sea. The result is that Portugal has an ocean of wealth at its doorstep and imports fish.

4.3. THE CONTINENTAL SHELF EXTENSION: PORTUGAL'S GREATEST GEOPOLITICAL OPPORTUNITY

If the existing EEZ is already a strategic asset of enormous potential, the continental shelf extension process represents an opportunity of even greater magnitude — with implications that go far beyond the purely economic.

The United Nations Convention on the Law of the Sea permits coastal states to extend their rights over the seabed and its subsoil to 350 nautical miles from the baselines, provided that the continental shelf — the natural underwater extension of the land territory — extends physically beyond the 200-mile EEZ. To exercise this right, states must submit a scientific and legal claim to the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS), demonstrating the extent and geological characteristics of their shelf.

Portugal submitted its claim in 2009 — after years of intensive scientific work mapping the seabed across vast areas of the Atlantic. The Portuguese submission covers areas beyond the Azores, Madeira and the continental territory, and argues that the Portuguese continental shelf extends well beyond 200 miles in several directions. If the submission is accepted in its entirety by the CLCS — a process still ongoing and whose final outcome is awaited —, Portugal will acquire sovereignty over the resources of the seabed and its subsoil across an area equivalent to more than three times the current territory of the European Union. It would be, by far, the largest maritime space under national jurisdiction of any European country, excluding the overseas territories of France and the United Kingdom⁷⁹.

The implications of this extension are of several kinds. In the first place, resources: the areas included in the Portuguese submission contain, according to geological and geophysical studies, conventional and unconventional energy resources of significant potential. In the Azores Sea, there is evidence of gas hydrates— deposits of natural gas trapped in ice-like structures on the seabed — in quantities that, if

⁷⁹ PAVIA, J.F.L.Z. (2021). Maritime domains and Europe's ambitions: Storm on the horizon? The view from Lisbon. Sciences Po Grenoble Blog, 27 October 2021. Available at: <https://blog.sciencespo-grenoble.fr/index.php/2021/10/27/maritime-domains-and-europe-s-ambitions-storm-on-the-horizon-the-view-from-lisbon/>. The Portuguese submission is available at: Continental Shelf Submission of Portugal, Executive Summary (2017). Available at: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/prt44_09/prt2017executivesummary.pdf.

confirmed and if extraction technology becomes economically viable, could represent a transformative-scale energy resource. In the Madeira Sea, polymetallic sulphides and cobalt crusts have been identified — strategic minerals with growing applications in energy storage technologies and electric vehicles. Marine biotechnology — with unique organisms and substances in deep-sea ecosystems — represents a scientific and economic frontier whose total value remains impossible to quantify.

In the second place, the geopolitical order: control over an oceanic space of this dimension confers on Portugal a strategic relevance that no conventional metric of power can capture. It is not merely a question of resources — it is a question of presence, of jurisdiction, of the capacity to define the rules applicable to a space of enormous strategic importance in the North and Mid-Atlantic. Portugal would, with this extension, be one of the world's most relevant states in ocean governance — a role that, paradoxically, has not yet been fully assumed by Portuguese diplomacy.

4.4. THE TENSION WITH THE EUROPEANISATION OF THE SEA

The continental shelf extension process raises a question that Portuguese public debate has carefully avoided but cannot escape: what to do with this wealth? More precisely: should Portugal exploit these resources sovereignly, or should it integrate the management of this space within a common European framework?

The simple answer would be: Portugal alone lacks the financial, technological and scientific capacity to adequately exploit a maritime space of this dimension. Deep-sea scientific research requires equipment and expertise that Portugal does not possess in sufficient quantity. Deep-sea resource extraction requires investments far exceeding the Portuguese state's capacity. And monitoring and managing a maritime space three times larger than the EU requires a naval presence that the Portuguese navy cannot assure alone.

This reality naturally pushes Portugal towards cooperation — with the European Union, with bilateral partners and with international organisations. And there are good arguments for deepening that cooperation: the EU has financial resources and scientific capabilities that Portugal lacks, and European ocean governance could be more

effective than a multiplicity of fragmented national policies.

But there is a serious risk on this path, illustrated unequivocally by the history of the Common Fisheries Policy. The ‘Europeanisation’ of the sea — the EU’s growing tendency to communitise maritime policy — may not be neutral from the standpoint of Portuguese national interests. Countries without geographical advantage in the continental shelf extension process — Germany, Poland, the Czech Republic, Hungary — have an interest in having deep-sea resources managed as a European common good, not as national assets of countries with extensive continental shelves. The pressure for communitisation is therefore a pressure that disproportionately benefits landlocked or sea-poor countries — at the expense of maritime countries, of which Portugal is the most extreme example in Europe.

The most disturbing figure in this picture is the following: Germany is the European country with the most scientific research missions in Portuguese waters and the most registered marine patents in those waters. This means that German companies and universities are cataloguing, studying and preparing to exploit resources that legally belong to Portugal — before Portugal has the capacity to do so itself. When — and if — deep-sea extraction technology becomes economically viable, Portugal may discover that others have already done the preliminary scientific work and are claiming rights over discoveries made in Portuguese waters. This is a concrete and urgent threat that Portuguese foreign policy has treated with a discretion bordering on silence⁸⁰.

The conclusion the author draws from this analysis is not that Portugal should close its waters to international cooperation — that would be impossible and counterproductive. It is that Portugal needs an active and assertive national maritime strategy, one that clearly defines what can and should be shared cooperatively and what must be preserved as a sovereign asset, and that deliberately invests in the scientific and technological capacity needed not to depend indefinitely on others to know what lies on its own seabed.

⁸⁰ SILVA, J.C. (2014). *O Potencial do Mar Português: Uma Análise Estratégica*. Coleção ARES, 2. Lisbon: Instituto de Estudos Superiores Militares, pp. 118–130. And FERNANDES, M. (2015). Germany’s Interest in the Atlantic. In P. B. Graça (Ed.), *New Challenges of the Atlantic: An Approach from Portugal*. Lisbon: ISCSP, pp. 105–123. Cited in Pavia (2021).

4.5. THE SEA AS A VECTOR OF SECURITY AND INTERNATIONAL INFLUENCE

Beyond the economic and resources dimension, the sea has for Portugal a security and international influence dimension that deserves its own analysis.

Portugal's geographical position in the North Atlantic — and in particular the strategic position of the Azores — confers on the country a role of enormous relevance in the Atlantic security architecture. The Lajes base in the Azores has been for decades one of Portugal's most valuable assets in its relations with the United States and NATO — a geographical location that cannot be bought or replicated and that explains why the United States has treated Portugal as a priority partner even when the power asymmetries between the two countries would be sufficient to justify a far more transactional approach.

This strategic position acquires new relevance in a context of growing great-power competition in the Atlantic. Russia has expanded its naval presence in the North Atlantic. China has developed relations with Atlantic African countries giving it access to ports and naval infrastructure. The United States has reinforced its presence in the South Atlantic in response to these movements. In this context, Portugal's position — a founding NATO member, with the Azores at the geographical centre of the North Atlantic — becomes increasingly valuable, not only for Lisbon's allies but for the global security architecture itself.

The Atlantic Centre — the Portuguese proposal for a maritime security cooperation organisation headquartered in the Azores, already with US and several Atlantic countries' adhesion — is the most recent expression of this awareness. Portugal is seeking to transform its geographical position into an institutional platform of influence — not merely making its territory available to allies, but assuming an active role in defining the Atlantic security agenda. It is an important evolution that deserves to be pursued with far greater ambition than has been shown thus far.

The maritime dimension is also directly connected to this book's central argument about Lusophone assets. The sea that Portugal claims is not merely the European sea — it is the Atlantic that links Portugal to the Lusophone countries on the other side of the ocean. Brazil,

Angola, Cape Verde, São Tomé and Príncipe, Guinea-Bissau — all are Atlantic countries, all linked to Portugal by an ocean that is simultaneously Portugal's largest territorial extension and the physical space of the Lusophone network. Atlantic maritime security is inseparable from Lusophone network security — and the Lusophone network is inseparable from Portugal's maritime dimension⁸¹.

4.6. WHAT PORTUGAL MUST DO WITH ITS SEA

The analysis developed in this chapter points to a set of policy imperatives worth enunciating clearly.

The first is investment in maritime scientific and technological capacity. Portugal cannot continue to depend on other countries to know what lies on its own seabed. Investment in oceanographic research, deep-sea technology and the training of marine specialists is not an academic luxury — it is a strategic necessity. Without this investment, Portugal will inevitably be a passive actor in the process of exploiting its own maritime space's resources.

The second is assertive negotiation within EU maritime policy. Portugal must have a clear and well-articulated position on what it accepts communitising and what it insists on maintaining under national control and must build alliances with other Atlantic countries — Spain, Ireland, France — to defend this position against pressure from landlocked countries. The experience of the Common Fisheries Policy is a warning that cannot be ignored.

The third is the conclusion and implementation of the continental shelf extension process. The 2009 submission was a decisive step, but the process is not concluded. Portugal must actively accompany the CLCS's evaluation of its submission, respond with rigour to the technical questions that arise, and prepare to defend its rights in the event of overlapping claims from other states — as is already the case with Spain in the Canary Islands/Madeira area⁸².

⁸¹ The Portugal–São Tomé and Príncipe agreement for the permanent patrolling of the São Tomé and Príncipe EEZ by the Portuguese corvette Zaire is one of the most concrete examples of how the maritime and Lusophone dimensions articulate in practice. PAVIA, J.F.L.Z. (2024a). Multilateralism and Cooperation: Portugal and the U.S.A. in the Gulf of Guinea. *Revista Polis*, 2(9), pp. 27–32.

⁸² The dispute between Portugal and Spain over maritime boundaries in the Canary Islands/Madeira area is one of the few cases in which continental shelf extension has created tension between European countries. The case illustrates that the continental

The fourth is the integration of the maritime dimension into Portugal's strategic narrative. The sea is not merely an economic asset — it is an asset of national identity and international influence. Portugal must communicate this reality far more effectively than it has done — to European partners, to Atlantic allies, and to the Portuguese public. A country with one of the world's largest maritime spaces cannot discuss its foreign policy without talking about the sea.

And the fifth imperative — the deepest and hardest to operationalise — is the reconnection between the maritime and Lusophone dimensions of Portuguese foreign policy. The sea and Lusophony are not two separate dimensions of Portugal's strategic identity: they are two faces of the same asset. The Atlantic that Portugal claims is the same Atlantic linking Lisbon to Luanda, to Rio de Janeiro, to Praia, to São Tomé. The maritime security that Portugal promotes in the Gulf of Guinea is the same security protecting the energy routes that supply Europe. The continental shelf that Portugal is extending in the North Atlantic is the same oceanic space that, five centuries ago, the Portuguese traversed to link the world. Understanding this continuity — between history and the present, between the sea and Lusophony, between identity and strategy — is the condition for Portugal to do, in the twenty-first century, what it has always done best: use the sea as an instrument of influence in a world that, after all, the Portuguese helped to create.

4.7. IN SUMMARY

Portugal has one of the world's largest Exclusive Economic Zones, and the continental shelf extension process — initiated with the 2009 submission — could make it the European country with the largest maritime area under national jurisdiction. The potential is immense: hydrocarbons, gas hydrates, polymetallic sulphides, marine biotechnology. But this asset is systematically under-exploited — Portugal imports more than 50% of the fish it consumes, Germany conducts more scientific research in Portuguese waters than Portugal does, and EU maritime policy threatens to communitise resources that legally belong to Portugal. The sea requires an active national strategy, investment inscientific capacity, and the reconnection between the

shelf extension is not only an opportunity — it is also a diplomatic challenge requiring active management.

maritime and Lusophone dimensions — because the Atlantic that Portugal claims is the same Atlantic linking Lisbon to Luanda, to Rio de Janeiro, to Praia and to São Tomé.

CHAPTER 5
THE ENERGY DIMENSION OF LUSOPHONY:
ANTICIPATION, CRISIS AND VALIDATION

What critics called saudade, history called strategy.

— José Francisco Pavia, 2026

In April 2026, with the Strait of Hormuz blocked and crude oil at 110 dollars a barrel, the world woke up to a reality that some had long tried to articulate: energy dependence on the Middle East is a structural vulnerability, not a geopolitical inevitability. And Portugal, which had been diversifying its suppliers towards the Lusophone Atlantic for decades, discovered that what had seemed a historical peculiarity was, in fact, a first-order competitive advantage.

This chapter tells the story of that advantage — how it was built, how it was analytically anticipated, and how it was confirmed by the 2026 crisis. It is a story that begins long before 2026, and whose roots lie in the same diplomatic and relational choices analysed in earlier chapters: the facilitation role in Mozambique, the creation of the CPLP, the investment in Atlantic and Lusophone ties. The energy dimension is not a separate dimension of Lusophony — it is its most recent and most dramatically visible manifestation.

5.1. THE 2016 ARGUMENT: A PROSPECTIVE ANTICIPATION

In 2016, the author published a monograph on maritime security in the Gulf of Guinea, European energy security and the potential role of NATO and Portugal⁸³. The book's central argument was that Portugal could and should play a dual and complementary role in Europe's energy architecture: upstream, contributing naval and security cooperation operations to ensure the stability of maritime routes in the Gulf of Guinea; and downstream, serving as a hub for the reception, regasification and distribution of Liquefied Natural Gas into the European pipeline system. At the time, this argument was received with skepticism on several fronts. Europeans were focused on the Eastern Flank — the Russian threat, the Nord Stream pipeline, the Ukrainian question — and South Atlantic issues were once again viewed as Portugal's 'obsession with Africa'. Energy analysts focused on large pipeline projects and long-term contracts with established suppliers. And Portuguese policy-makers — with honourable exceptions — had not yet articulated the energy argument of Lusophony clearly enough to

⁸³ PAVIA, J.F.L. Z. (2016). *The Maritime Security in the Gulf of Guinea, the Energy Security of Europe and the Potential Role of NATO and Portugal*. Lisbon: Universidade Lusíada Editora. ISBN 978-989-640-193-1.

make it part of the European debate.

The argument rested on three premises that time proved correct. The first was that Europe's dependence on Russian gas was a growing strategic vulnerability that would one day produce a crisis — the only question was when and in what form. The second was that the most promising alternative suppliers for Europe — Nigeria, Angola, Equatorial Guinea and Algeria in the Atlantic and Mediterranean basins, and Mozambique in the Indian Ocean with its vast Rovuma reserves — were precisely the countries with which Portugal had unique historical, cultural and diplomatic ties. The third was that the Sines LNG terminal had the technical capacity to receive LNG from any origin and redistribute it to the European network, once the bottleneck of trans-Pyrenean interconnections was resolved.

The underlying logic was simple: maritime security in the Gulf of Guinea is not an African problem — it is a European problem, because it is in Africa that the alternative suppliers to Russian gas are located. And Portugal is the only European country with the legitimacy and the network of relations needed to be a co-producer of security in that region. The peacemaker of Maputo — to use the image running through this book — was also, by the logic of Lusophone relational assets, the natural guardian of the Atlantic energy routes.

5.2. THE LUSOPHONE ENERGY PORTFOLIO: A HISTORICAL CONSTRUCTION

Understanding Portugal's energy position in 2026 requires understanding how that position was built over decades — not as the result of an explicit national energy strategy, but as a historical and geopolitical consequence of the Lusophone and Atlantic orientation of Portuguese foreign policy.

The data from the Directorate-General of Energy and Geology for 2024 tell a revealing story⁸⁴. Brazil supplied 44% of Portugal's crude oil imports — the largest individual supplier, by a considerable margin. Algeria supplied 18%, the United States 11%, Azerbaijan 9%. In natural gas, Nigeria supplied 51% of imports and the United States 40%. Portugal had abandoned Qatari gas more than three years earlier. The

⁸⁴ Entidade Nacional para o Sector Energético — ENSE (2025). Relatório de Reservas Estratégicas. Lisbon: ENSE. Supply data are from the Directorate-General of Energy and Geology, annual report 2024.

entirety of this supplier portfolio lies outside the conflict zone of the Persian Gulf and the Strait of Hormuz.

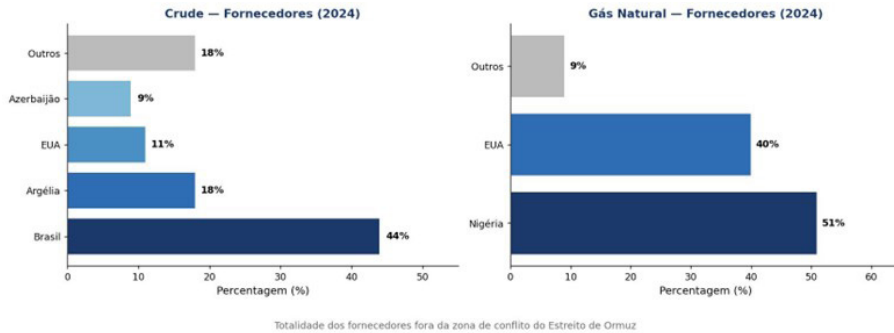


Chart 3 — Portugal's energy supply (2024): crude oil and natural gas by supplier⁸⁵

This composition was not the result of a national energy plan. It resulted from decades of diplomatic, economic and cultural engagement with Atlantic and African partners who, by virtue of history and Lusophony, maintain with Portugal ties that go far beyond the commercial transaction. Brazil is not Portugal's largest crude oil supplier because some energy minister took that decision in a cabinet meeting: it is the largest supplier because Portuguese and Brazilian companies have decades of commercial relations, because there are communities of Portuguese in Brazil and Brazilians in Portugal creating human bridges that facilitate business, and because GALP and Petrobras have a partnership reflecting precisely the logic of Lusophone relational assets applied to the energy sector of crude oil from Portugal because some energy minister took that decision in a cabinet meeting: it is the largest supplier because Portuguese and Brazilian companies have decades of commercial relations, because there are communities of Portuguese in Brazil and Brazilians in Portugal creating human bridges that facilitate business, and because GALP and Petrobras have a partnership reflecting precisely the logic of Lusophone relational assets applied to the energy sector.

The same reasoning applies to Nigeria in natural gas. Nigeria is not a CPLP member — it is a former British colony with English as its official language. But it is Africa's largest gas producer, located in the Gulf of Guinea where Portugal maintains an active maritime security presence, and maintains with Portugal cooperation ties developed precisely within the framework of NATO and AFRICOM activities in

⁸⁵ Source: Directorate-General of Energy and Geology (DGEG), 2025; author's own elaboration.

the African Atlantic. The maritime security in the Gulf of Guinea — to which Portugal contributes — is the condition for Nigerian gas arriving at Sines. There is a direct causal chain between Portugal's investment in Gulf of Guinea security and the energy diversification that protected Portugal in 2026.

Mozambique represents the longest-term Lusophone energy horizon. The natural gas reserves of the Rovuma basin — estimated at more than 100 trillion cubic feet — position Mozambique as one of the world's largest potential LNG producers. The liquefaction projects face significant delays due to instability in the country's north — the jihadist insurgency in Cabo Delgado, which EUTM-Mozambique seeks to combat, is also a direct threat to energy infrastructure. But when operational, volumes of Mozambican LNG could have a real impact on European energy diversification. Portugal, with its historical ties to Maputo and Sines positioned as a receiving port, is naturally placed as a privileged intermediary.

5.3. THE 2026 CRISIS: THE EMPIRICAL TEST

On 28 February 2026, the United States and Israel launched military strikes against Iran in response to its nuclear weapons programme. Tehran's response was immediate and calculated: the closure of the Strait of Hormuz, through which in peacetime approximately 20% of globally traded oil and an equivalent fraction of LNG pass. The impact on energy markets was instantaneous — crude at 110 dollars, gas at historic highs, insurers refusing coverage for vessels transiting the Strait. an equivalent fraction of LNG. The impact on energy markets was instantaneous — crude at 110 dollars, gas at historic highs, insurers refusing coverage for vessels transiting the Strait.

The blockade revealed a geometry of vulnerabilities that European energy security discourse had systematically underestimated. Germany, which had closed its last nuclear power plants in 2023 and depended on Qatari gas for a significant fraction of its needs, faced a double shock: rising prices and scarce alternatives. Italy, with more than a third of its gas from Qatar, found itself in a similar position. Poland, with more than 60% of its electricity generated from coal, faced the transition it had never made. And even France, with its extensive nuclear capacity, saw jet fuel and diesel — refined largely in the Middle East — double in price.

Portugal occupied, in this picture, a structurally different position. The National Energy Sector Entity confirmed that the country held reserves corresponding to approximately 93 days of consumption — above the European regulatory minimum — and that national imports had no exposure to the Strait of Hormuz. In electricity production, Portugal recorded in 2024 a renewables share of 82.9%, third in the European Union, almost double the European average of 47.3%⁸⁶. Gas supply arrived via two diversified and complementary routes: the Sines LNG terminal — the only LNG receiving terminal in mainland Portugal, operated by REN Atlântico — and two interconnection pipelines with Spain at Campo Maior and Valença do Minho, transporting gas from Algeria and the Iberian network.

This redundancy of routes — Atlantic and Mediterranean — was not designed as a response to a specific crisis. It was built over decades of energy infrastructure investment that reflected, consciously or not, the Atlantic and Lusophone orientation of Portuguese energy policy. Sines was not built to replace the Middle East — it was built to receive LNG from any origin. And the ‘any origin’ its builders had in mind was, in large measure, the Atlantic and African origin that Lusophone ties made natural.

The asymmetry of impact of the 2026 crisis was, therefore, an empirical test of the argument developed in 2016. Countries that had diversified towards the Atlantic — Portugal first among them, but also Spain and partially France — were structurally better positioned than countries that had bet on integration into Middle Eastern and Southeast Asian LNG markets. And Portugal was better positioned than any other European country because it had, beyond the infrastructure, the Lusophone network of relations facilitating alternative supply under crisis conditions.

5.4. REAL VULNERABILITIES: AN HONEST ASSESSMENT

It would be analytically dishonest to conclude that Portugal emerged from the 2026 crisis without damage or vulnerabilities. They exist and must be acknowledged.

The most serious concerns jet fuel. Portugal is one of Europe’s lar-

⁸⁶ EUROSTAT (2025). Share of energy from renewable sources 2024. Luxembourg: Eurostat. Portugal recorded 82.9% renewables in electricity production in 2024, behind only Denmark (92.4%) and Austria (83.1%), and almost double the European average of 47.3%.

gest tourist destinations — tourism represents approximately 15% of GDP and depends critically on aviation. Jet fuel, of which 25% to 40% of national needs were imported from the Persian Gulf, immediately became scarce, with reserves for only about four months. A prolonged crisis would have had a devastating impact on the tourism sector — the most dynamic engine of the Portuguese economy in recent years. The second vulnerability is diesel. National physical reserves of diesel cover only approximately one month of consumption — far below what is desirable for a country with Portugal's dependence on road transport. A prolonged crisis would have severely affected logistics and transport.

The third vulnerability — and the most strategic — is the closure of the Matosinhos refinery in April 2021⁸⁷. With a capacity of 5.5 million tonnes per year, the Matosinhos refinery produced a diversified range of refined products — including jet fuel and diesel — that now must be imported. The report from the Faculty of Economics of the University of Porto estimated that the closure represented losses of 5% of Matosinhos's GDP and 1% of the Porto Metropolitan Area's GDP. From an energy security standpoint, the loss was even more significant: Portugal lost the capacity to refine the Atlantic crude it imports, becoming dependent on external refining capacity to convert its own raw material into usable products. The 2026 crisis demonstrated dramatically the strategic error that this closure represented.

These vulnerabilities share a common characteristic: none of them stems from the Atlantic and Lusophone orientation of Portuguese energy policy. They stem, rather, from deviations from that orientation — from residual dependence on Middle Eastern refined products, from the closure of national refining capacity, from insufficient reserves of specific products. The lesson the 2026 crisis teaches is not that Atlantic diversification failed — it is that it was not sufficiently complete and needs to be deepened.

5.5. THE LUSOPHONE ENERGY FUTURE: MOZAMBIQUE, ANGOLA AND ATLANTIC LNG

The 2026 crisis did not close the debate on European energy security — it threw it wide open. And in that debate, the dimensions this book

⁸⁷ The Faculty of Economics of the University of Porto report on the economic impact of the Matosinhos refinery closure estimated losses of 5% of Matosinhos's municipal GDP and 1% of the Porto Metropolitan Area's GDP in the first two years after closure.

has been analysing — the Lusophone network, Atlantic suppliers, Portugal's role as an energy hub— gained a relevance that was previously only prospective.

Immediately, the crisis accelerated European interest in Atlantic and African LNG. Nigeria — Africa's largest gas producer and supplier of 51% of Portugal's natural gas imports — suddenly became a first-order European strategic partner. Angola — which supplies crude but also has associated gas reserves that could be developed — entered the radars of European energy planners who had hitherto neglected it. And Mozambique — whose LNG projects had been indefinitely delayed by the Cabo Delgado instability — began to be treated with an urgency justifying reinforced European commitment to stabilising the country's north, including the reinforcement of the EUTM-Mozambique mission.

Portugal finds itself in this scenario in a unique position. It is the only European country with historical, linguistic and diplomatic ties with all these Atlantic and African suppliers. It is the country with the largest LNG terminal in the Iberian Peninsula. It is the country with the highest renewables share in European electricity production. And it is the country that, thanks precisely to the Lusophone ties that critics called nostalgia, arrived at the 2026 crisis with 93 days of reserves and no exposure to the Strait of Hormuz.

What Portugal needs to do with this position is deliberately develop the Atlantic energy hub argument — not as an academic proposal, but as a concrete political project. This means resolving the bottleneck of trans-Pyrenean interconnections with France, which continues to limit Portugal's capacity to export LNG to the rest of Europe. It means investing in expanding Sines's capacity. It means deepening energy cooperation agreements with Angola, Nigeria and Mozambique — transforming informal relations into formalised strategic partnerships. And it means placing the Lusophone energy argument at the centre of European negotiations on diversification and energy security, rather than leaving it as a peripheral argument that European partners hear politely but without urgency.

The 2026 crisis created the window of opportunity to do exactly that. The question is whether Portugal has the strategic vision, the political capacity and the will to seize it — or whether it will, as so often before, allow others to set the agenda while Portugal watches.

5.6. ATLANTIC UNITY: PORTUGAL, BRAZIL AND THE GEOMETRY OF ENERGY SECURITY

No analysis of the energy dimension of Lusophony would be complete without addressing the tension — and the potential for convergence — between Portugal and Brazil regarding the concept of ‘Atlantic unity’. Portugal inscribed in its National Defence Strategic Concept the idea that the Atlantic — North and South — constitutes an integrated strategic space, whose importance for Portugal stems both from security reasons and from the fact that seven of the CPLP’s nine members are distributed across that space⁸⁸. Brazil, by contrast, has a view focused on the South Atlantic — through organisations such as ZOPACAS — and maintains a stance of distance from the North Atlantic dimension, which it associates with American hegemony and NATO.

This divergence of strategic visions is not a technical detail — it reflects different strategic cultures, built over decades of Brazilian foreign policy’s assertion of autonomy. Brazil is an emerging great power, with regional leadership ambitions that include maintaining distance from Western military alliances. Portugal is a small European NATO member state, with an interest in extending the Atlantic alliance southwards.

But the 2026 crisis placed this tension in a new and potentially productive perspective. A secure South Atlantic — with maritime routes free from piracy and disruption, with stable coastal states capable of exploiting and exporting their energy resources — is in the interest of both Brazil and Europe. Brazil has direct strategic interests in South Atlantic stability: it is where its largest oil reserves are located (the pre-salt), it is through where its exports flow, and it is the space that its navy is sized to defend. Europe has an interest in the same stability because it is from there that its alternative energy suppliers come.

The paradox is that Portugal — by virtue of its dual membership in the European NATO and the Atlantic Lusophone network — is the only actor capable of articulating these convergent interests and building an Atlantic security architecture that makes sense both for Washington and for Brasília. This is, in the final analysis, the most complete expression of what it means to be a bridge — not between two worlds

⁸⁸ PAVIA, J.F.L.Z. (2019c). A Unidade Estratégica do Atlântico: Importante para Portugal, Nem Tanto para o Brasil? *Nação e Defesa* / Instituto de Defesa Nacional, 154, pp. 55-68. ISSN 0870-757X.

that ignore each other, but between two worlds that need each other and have not yet found the common language to acknowledge it⁸⁹.

5.7. IN SUMMARY

In 2016, the author argued that Portugal could be Europe's Atlantic LNG hub, leveraging Lusophone ties with African and Brazilian suppliers. In 2026, the Strait of Hormuz crisis empirically confirmed this argument: Portugal arrived at the crisis with 93 days of reserves and no exposure to the Middle East, while European partners negotiated emergency contracts. This advantage was not accidental — it was the product of decades of Atlantic and Lusophone engagement that built a diversified supplier portfolio. Portugal's real vulnerabilities — the jet fuel, the diesel, the Matosinhos closure — stem from deviations from this orientation, not from the orientation itself. The future requires deliberately deepening the Atlantic energy hub argument and placing it at the centre of the European debate on energy security.

⁸⁹ PAVIA, J.F.L.Z. (2019c). A unidade estratégica do Atlântico: importante para Portugal, nem tanto para o Brasil? *Nação e Defesa* / Instituto de Defesa Nacional, 154, pp. 55-68. ISSN 0870-757X.

CHAPTER 6
PORTUGAL AND THE UNITED STATES: AN
ATLANTIC PARTNERSHIP MORE THAN TWO
CENTURIES IN THE MAKING

There was a time when it was the United States of America that needed Portugal.

— José Francisco Pavia, *Observador*, 2026

There is a story that Americans do not tell — and that the Portuguese tell poorly. It is the story of how, in the early years of the existence of the United States of America, the young republic needed Portugal to survive at sea. Not Portugal as a military ally, not Portugal as a trading partner, but Portugal as a producer of maritime security — as the country that guarded the Mediterranean and the Strait of Gibraltar against the pirates who threatened American merchant shipping before the United States had a war fleet capable of doing so itself.

This story is true, documented in the very words of George Washington, and carries a lesson of foreign policy that time has made more relevant, not less. When, in 2026, the current occupant of the White House adopted a more transactional and less predictable posture in relations with European allies, Portugal could look upon this history with a certain equanimity: partnerships resting on structural interests and unique geographical assets do not dissolve with changes of administration. There was a time when it was the United States that needed Portugal. And the reasons why the United States needs Portugal today — the Azores, the Gulf of Guinea, the Lusophone network — are of an even deeper nature than eighteenth-century maritime security.

6.1. ORIGINS: KING MANUEL I, QUEEN MARIA I AND GEORGE WASHINGTON

The partnership between Portugal and the United States is, of all Portugal's bilateral partnerships, among those with the deepest roots and the most consistent trajectory (the other being, of course, the 'old alliance' with the United Kingdom). It began, strictly speaking, in 1783 — when Portugal formally recognised American independence by Royal Decree of 15 February, becoming one of the first countries to do so, six and a half months before the Treaty of Paris itself by which Britain acknowledged the independence of its former subjects. Formal diplomatic relations were established on 13 May 1791, with the presentation of credentials by the American representative David Humphreys to Queen Maria I — still during George Washington's first term. But the real history of this partnership begins much earlier, with an

instrument created by King Manuel I in 1520: the Strait squadron. This permanent naval force was created to guard the Mediterranean and the Strait of Gibraltar against Barbary piracy — the North African corsairs operating under the patronage of the Berber principalities who terrorised commercial navigation in the Western Mediterranean and the nearby Atlantic. For centuries, the Strait squadron was the principal instrument of maritime security on one of the world's most important trade routes.

When the United States became independent in 1776, its merchant navy — which already traded actively in Atlantic and Mediterranean ports — suddenly lost the protection of the Royal Navy that it had enjoyed as a colony. American ships fell prey to Barbary corsairs: several were captured, their crews imprisoned and subjected to ransom demands or sold into slavery. It was an existential threat to American commerce in the critical years of the republic's formation.

The Portuguese Strait squadron continued to operate. And American ships benefited from the protection it afforded to merchant navies operating in those waters. George Washington acknowledged this role publicly and eloquently — in a personal letter to Queen Maria I in March 1794, and in a message to both chambers of Congress in February 1795. In his letter to the Queen, Washington wrote that ‘Your Majesty is well entitled to the congratulations of the United States on every instance of your prosperity, for the noble and friendly part you have recently taken, in granting convoys to our commerce against the corsairs of Algiers’. In his message to Congress, he was even more explicit: ‘The friendship of Her Most Faithful Majesty has been often manifested in restraining the passage of the Algerine corsairs into the Atlantic Ocean. She has also furnished occasional convoys to the vessels of the UnitedStates.’⁹⁰

This is, in essence, the earliest documented manifestation of the Luso-American partnership in maritime security. A partnership that began with Portugal protecting American ships on the Mediterranean and Atlantic routes — and that, almost 250 years later, continues with Portugal and the United States cooperating in maritime security in

⁹⁰ PAVIA, J.F.L.Z. (2026a). A marinha portuguesa e o episódio do apoio aos Estados Unidos da América. Observador, 20 February 2026. [Série Portugal 900 Anos, Sociedade Histórica da Independência de Portugal.] George Washington's letters are available at: Founders Online, <http://founders.archives.gov>. The message to Congress of 28 February 1795 is reproduced in Washington, G. & Sparks, J. (1837). *The Writings of George Washington*. American Stationers' Company.

the Gulf of Guinea and the South Atlantic.

6.2. NATO AND THE AZORES: THE TRANSATLANTIC STRATEGIC ANCHOR

The modern history of the Luso-American partnership is inseparable from NATO and the Azores. Portugal was a founding member of NATO in 1949 — a decision that, given that the country was then governed by the Estado Novo dictatorship, reflected less American appreciation for Salazar's regime than strategic awareness of the irreplaceable importance of the Azores' geographical position in the North Atlantic. The Azores lie at the geographical centre of the North Atlantic — equidistant from Europe and North America, and at a reasonable distance from the African coasts. This position, which fifteenth-century Portuguese navigators immediately recognised as strategic, has not lost any of its relevance in the age of aircraft, satellites and nuclear submarines. The Lajes base in Terceira Island has been and is one of the most valuable assets of Western security architecture — a logistical support, surveillance and power projection point that no other NATO ally can replicate.

The importance of this position has been dramatically demonstrated at several historical moments. In the Second World War — even before the United States entered the conflict —, the Azores served as a base for anti-submarine patrol operations that were decisive in controlling the North Atlantic. During the Cold War, the Lajes base was a central element of the architecture of Soviet containment in the Atlantic. In the 1956 Suez crisis and the various Middle Eastern crises that followed, the Azores served as a transit point for refuelling and logistics of American operations. And in 1973, during the Yom Kippur War, Portugal was the only European NATO ally to authorise overflight of its airspace by American aircraft resupplying Israel — a politically risky decision that permanently reinforced Portugal's credibility as a reliable ally.

The Luso-American partnership is not, therefore, a relationship between equals — the power asymmetries are obvious and immense. It is, rather, a relationship between partners with complementary interests and non-substitutable assets. Portugal offers what the United States does not have — the Azores' geographical position, access to the Lusophone network, credibility with the African countries of the Gulf of Guinea. The United States offers what Portugal does not have

— defence capacity, technological resources, global influence. It is a partnership of complementarities, not of equivalences.

6.3. THE GULF OF GUINEA: THE CONTEMPORARY DIMENSION OF THE PARTNERSHIP

The most dynamic and most relevant dimension of the Luso-American partnership in the twenty-first century is not that of the Azores — which remains important but is relatively stable — but that of the Gulf of Guinea. It is here that the combination of Portugal's Lusophone assets with the United States' resources and global presence produces the most concrete and strategically significant results.

The Gulf of Guinea — the region extending from Cape Verde to Angola on the West African coast — is one of the areas of greatest geopolitical and geoeconomic relevance in the twenty-first century. It is rich in natural resources: oil, natural gas, gold, diamonds, bauxite, among others. It is strategically important for European energy security — it is home to the alternative suppliers to the Middle East that Europe has been desperately seeking since the invasion of Ukraine. And it is a region affected by serious maritime security threats: piracy, illegal fishing, drug and human trafficking, and the expansion of extremist movements.

The United States has significant interests in the Gulf of Guinea — both direct, in terms of oil and gas imports, and indirect, in terms of regional stability and the containment of Chinese and Russian expansion in Africa. To pursue these interests, the United States has developed an extensive set of programmes, operations and initiatives within AFRICOM — the United States Africa Command. And in this context, Portugal has become an indispensable privileged partner.

The reason for this privileged status is precisely what this book has been arguing: Portugal has with the Gulf of Guinea countries historical, linguistic and diplomatic ties that no other NATO ally possesses. Portugal speaks the same language as Angola, São Tomé and Príncipe, Cape Verde and Guinea-Bissau. Portugal has decades of security co-operation relations with these countries. And Portugal has, with the PALOP of the Gulf of Guinea, a credibility that the United States — with all its military and financial capacity — simply cannot replicate. For the United States, Portugal is not merely a NATO ally: it is the most effective interlocutor it has in the region most important for its energy

and security strategy in Africa.

This partnership manifests itself in several concrete dimensions. Portugal's active participation in Obangame Express exercises — the main joint naval operation between the United States and its partners in the Gulf of Guinea — is one. Maritime security cooperation in São Tomé and Príncipe — where Portugal maintains a permanent EEZ patrolling agreement — is another. And the Atlantic Centre — the Portuguese initiative headquartered in the Azores, with US adhesion, focused on maritime security and capacity-building for the Gulf of Guinea's coastal states — is the most recent and most ambitious expression of this partnership⁹¹.

The joint declaration of the 44th US-Portugal Standing Bilateral Commission, of December 2020⁹², well summarises the state of this partnership: 'both countries recognised defence cooperation as the cornerstone of the relationship' and agreed that 'Atlantic security, the strategic role of the Azores, and sub-Saharan Africa should continue to be regularly discussed', with 'emphasis on maritime security and the development of defence capacities in the Atlantic, with a focus on the Gulf of Guinea'. In 2022, the US representative on the UN Security Council was even more direct: American naval forces operate in the Gulf of Guinea 'with African partners, but also with Portugal, Brazil and other allies'.

6.4. THE PARTNERSHIP IN THE PERSPECTIVE OF THE 2026 CRISIS

The 2026 crisis — with the closure of the Strait of Hormuz and the European energy shock that followed — gave the Luso-American partnership an additional dimension that 2020 strategic planning documents had not made explicit, but which was implicit in the logic of Gulf of Guinea cooperation: Portugal is the natural hub for Atlantic

⁹¹ PAVIA, J.F.L.Z. (2024a). Multilateralism and Cooperation: Portugal and the U.S.A. in the Gulf of Guinea. *Revista Polis*, 2(9), pp. 27–32. Universidade Lusíada Editora. DOI: <https://doi.org/10.34628/EAF1-2555>. The article documents in detail the AFRICOM-Portugal cooperation programmes, the Obangame Express exercises and bilateral cooperation in São Tomé and Príncipe.

⁹² The declaration of the 44th US-Portugal Standing Bilateral Commission, 17 December 2020, is available at: <https://pt.usembassy.gov/44th-united-states-portugal-standing-bilateral-commission-joint-statement/>. The statement by the US representative on the UN Security Council on the Gulf of Guinea, November 2022, is available at: <https://usun.usmission.gov/remarks-at-a-un-security-council-briefing-on-the-gulf-of-guinea/>.

and African LNG for Europe, and the security of the routes enabling that supply is in the interest of both the United States and Portugal.

In a context in which Europe urgently needed alternatives to the Middle East, and in which African suppliers — Nigeria, Angola — were geographically located in the Gulf of Guinea, Luso-American maritime security cooperation in that region ceased to be a question of abstract defence policy and became a question of concrete energy security. The stability of the Gulf of Guinea — which Portugal and the United States jointly sought to guarantee — was the condition for European energy supply. The Atlantic partnership had acquired an explicit energy dimension.

This development has implications for how Portugal should position the Luso-American partnership in the European debate. Portugal is not merely a small NATO ally with a base in the Azores — it is the partner linking the Atlantic alliance to the African Lusophone network, and possessing the credibility and ties needed to ensure that alternative energy suppliers to the Middle East can effectively supply Europe in a secure and stable manner. This is a unique strategic position — and it is precisely the one that the Luso-American partnership, in its five centuries of history, has always known how to value⁹³.

6.5. WHAT PORTUGAL MUST DO WITH THIS PARTNERSHIP

The Luso-American partnership is a first-order strategic asset — but it is also, like any relationship between partners with great power asymmetries, a relationship that requires active management and assertiveness.

Portugal sometimes has the temptation to manage its relationship with the United States in an excessively passive fashion — making available what the United States asks for (the Azores, Gulf of Guinea cooperation, support in international votes) without extracting the strategic value that these contributions would justify. The history of the Lajes base is instructive: Portugal made available an asset of inestimable value to the United States for decades and did not always know how to convert that availability into political influence, into ac-

⁹³ PAVIA, J.F.L.Z. (2019c). A Unidade Estratégica do Atlântico: Importante para Portugal, Nem Tanto para o Brasil? *Nação e Defesa* / Instituto de Defesa Nacional, 154, pp. 55-68. The article analyses the different strategic perceptions of Portugal and Brazil regarding the Atlantic, including the question of the Azores bases and their relevance for the Western security architecture.

cess to American markets or into support for Portuguese positions on European and international dossiers.

The lesson the author draws from this history is not that Portugal must become a less reliable or less available partner — that would be counterproductive and contrary to the national interest. It is that Portugal must be far more explicit about what it offers, must clearly articulate the strategic value of its Lusophone assets for American policy in Africa, and must claim in return American support on dossiers that matter to Lisbon — the Security Council candidacy, the reinforcement of Iberian energy interconnections with Europe, preferential access to the American market for Portuguese products.

The Luso-American partnership has 235 years of documented history. It traversed absolute monarchy and republic, Salazarism and democracy, the Cold War and the post-bipolar world. It survived fundamental disagreements — over colonial policy, over the Iraq War, over the CIA's extraordinary rendition operations. It survived American administrations more or less favourable to Portugal. It survived, in sum, because it rests on something deeper than sympathy or ideological affinity — it rests on structural geographical and strategic interests that no change of policy or leadership can eliminate.

It is precisely for this reason that Portugal can look upon the turbulences of twenty-first-century American politics with an equanimity that would be imprudent in other contexts. The reasons why the United States needs Portugal are the same reasons as always — the Azores' geographical position, access to the Lusophone network, credibility with the African countries. Those reasons do not disappear with changes of administration. And history teaches that, sooner or later, the United States always recognises what Portugal has to offer.

6.6. IN SUMMARY

The partnership between Portugal and the United States has more than two centuries of history — it began with the Strait squadron of Queen Maria I protecting American ships from Barbary corsairs, was publicly acknowledged by George Washington, and continues today in cooperation in the Gulf of Guinea, the Obangame Express exercises and the Atlantic Centre in the Azores. What makes this partnership enduring is not sympathy or ideological affinity — it is the complementarity of assets: Portugal offers what the United States does not

have (the Azores' position, the Lusophone network, credibility in Africa), and the United States offers what Portugal does not have (defence capacity, resources, global influence). The 2026 crisis added an explicit energy dimension: the security of Gulf of Guinea routes is now recognised as a condition of European energy security — and Portugal is the only partner that can assure it with the necessary credibility and ties.

CHAPTER 7
PORTUGAL IN EUROPE: THE BRIDGE NO OTHER
COUNTRY CAN BE

Our European dimension does not diminish us — on the contrary, it valorises what is singular in what we bring to this common home.

— José Francisco Pavia

Portugal joined the European Economic Community on 1 January 1986. For the generation that lived through the transition from the Estado Novo to democracy, and that saw in Europe simultaneously a political model and an economic anchor, accession was the crowning of a modernisation project that had begun with the Carnation Revolution of 25 April 1974. For foreign policy analysts, it was something more complex: the insertion of a country with a unique strategic identity — Atlantic, Lusophone, universalist — into an organisation whose logic was essentially continental and European.

Forty years after accession, the question is not whether the European option was correct — it was, unequivocally, and Portugal would not be what it is without it. The question is how Portugal can maximise the value of its European position, exploiting the specificities that distinguish it from all other members to exercise an influence that its material dimension alone would not justify. The answer this book proposes is clear: Portugal's most valuable specificity within Europe is precisely what we have been analysing throughout all previous chapters — Lusophony, the Atlantic dimension, the capacity to be a bridge between Europe and worlds that other Europeans cannot reach with the same depth.

7.1. PORTUGAL IN EUROPE: A NECESSARY OPTION AND ITS PARADOXES

European integration was, for Portugal, a strategic necessity before it was a political choice. A country of ten million inhabitants, without significant natural resources, located at the western periphery of Europe, had no realistic alternative to insertion in the European economy and security structures. Accession to the EEC in 1986 was a strategic choice: to anchor Portugal in a framework of stability and prosperity that would protect it from both its economic vulnerabilities and its recent democratic fragilities.

This choice was broadly successful. European structural funds transformed the country's physical infrastructure — roads, bridges, airports, sanitation —, financed the modernisation of the education and health systems, and supported the reconversion of economic sectors

that opening to the European market had made unsustainable in their old forms. The single market gave Portuguese companies access to 500 million consumers. And the euro — despite its costs during the 2011–2015 crisis — conferred on Portugal a monetary credibility it could never have achieved alone.

But European integration also has specific costs for Portugal that are rarely analysed with the same clarity as the benefits. The most visible cost is the loss of economic policy autonomy — the inability to devalue the currency, to control interest rates, to freely define fiscal policy. This cost was dramatically visible during the 2011–2015 crisis, when Portugal was forced to implement an extreme austerity programme that produced one of the largest economic contractions in its recent history.

But there is a less visible and less discussed cost: the tendency towards the excessive ‘Europeanisation’ of Portuguese foreign policy — the subordination of Lisbon’s diplomatic priorities to Brussels’ priorities, with the consequent neglect of the Atlantic and Lusophone dimensions that constitute Portugal’s most valuable strategic specificity. This tendency is not inevitable — it is a choice, conscious or unconscious, that Portugal has made too frequently. It has been particularly evident in relation to the Russian invasion of Ukraine, the conflict between Israel and Gaza and, more recently, the conflict between the United States and Iran. The Ukraine question has been especially salient — there is already talk of an ‘Estonianisation’ of the EU’s foreign policy, a clear allusion to the nationality of the current High Representative for External Affairs, Kaja Kallas. The question is a simple one: is the path currently traced by European decisions on the Russia-Ukraine conflict the best one for Portuguese interests? Has the obsession with Africa of which Portugal was once accused now been replaced by a Russian obsession driven by the Baltic states and NATO’s newest members, Sweden and Finland? Are we forgetting the Southern Flank? This question was also developed by the author (Pavia, 2024b).

7.2. WHAT PORTUGAL BRINGS TO EUROPE THAT NO OTHER MEMBER HAS

To understand Portugal’s role in Europe, one must start from a simple question: what does Portugal have that no other European Union member has? The answer — which this book has been building over

seven chapters — is unequivocal: the Lusophone network.

No other EU member has what Portugal has. France has relations with Francophone Africa, but not with Angola or Brazil. Germany has economic power and industrial capacity, but no historical credibility in Africa and no cultural relations with Latin America. Spain has ties with Hispanic Latin America, but not with Brazil — the region's largest economy. The United Kingdom — now outside the EU — has relations with Anglophone Africa, but Lusophone Africa is *terra incognita* for British diplomacy.

Portugal, by contrast, has historical, linguistic and cultural ties with countries covering four continents and representing some of the world's fastest-growing economic and demographic regions. It has the capacity to mediate between Europe and worlds that other Europeans cannot reach. It has the credibility of a country that was among the first to recognise American independence, that facilitated peace in Mozambique, that defended East Timor's cause for decades, and that has in the European presidencies of 2000 and 2007 two concrete examples of how Lusophony can be instrumentalised to produce results benefiting the entire Union.

This is Portugal's specific contribution to Europe — not economic weight, not military capacity, not demographic size. It is the network, the credibility and the universalist vocation that five centuries of maritime and colonial history produced and that no other European country can claim. It is, in this book's language, Lusophony as a strategic asset — not only Portugal's, but also the European Union's, which Portugal enriches with its specificity.

7.3. THE EUROPEAN PRESIDENCIES: WHEN LUSOPHONY SERVES EUROPE

The most concrete and best-documented examples of Portugal's strategic value to Europe are its presidencies of the EU Council⁹⁴ — in particular those of 2000 and 2007, analysed in detail in Chapter 3.

⁹⁴ FERREIRA-PEREIRA, L. C. (2020). As presidências portuguesas do Conselho da União Europeia. *Relações Internacionais*, 68, pp. 39–58. The analysis of the three presidencies (1992, 2000, 2007) documents in detail how Portugal instrumentalised the presidency to promote Lusophone foreign policy agendas.

Chart 4 — Portuguese Presidencies of the EU Council (1992–2021)⁹⁵

PRESIDENCY	MAIN ACHIEVEMENTS
1st Jan/Jun 1992	Signing of the Maastricht Treaty (Feb. 1992), founding the European Union and establishing European citizenship.
2nd Jan/Jun 2000	1st EU–Africa Summit in Cairo (Apr. 2000): for the first time, the two continents sit as formal equals. Lisbon Strategy for the knowledge economy.
3rd Jul/Dec 2007	2nd EU–Africa Summit + joint EU–Africa Strategy. 1st EU–Brazil Summit + strategic partnership. Treaty of Lisbon signed in December 2007.
4th Jan/Jun 2021	Porto Social Summit – Social Rights Agenda. Launch of Next Generation EU (post-COVID recovery). EU–India Summit – relaunch of strategic relations.

It is important, however, to underline here a dimension of those examples that transcends the specific facts: they demonstrate that when Portugal has the opportunity to set the European agenda, it uses that opportunity to bring to the table parts of the world with which other Europeans struggle to engage. In 2000, it brought Africa. In 2007, it brought Brazil — and brought Africa again. Not out of sentimentalism, but because it understood that those were the agendas Europe needed to have and that Portugal was the only member with the credibility and the relations needed to impose them.

The fourth Portuguese presidency, in 2021, produced relevant results in a context of pandemic and digital and climate transition. But it was, probably, less memorable than those of 2000 and 2007 precisely because Portugal did not know — or did not have the opportunity — to instrumentalise Lusophony in the same way. The European agenda was dominated by COVID, by Next Generation EU and by vaccinations, and the space for Lusophone foreign policy initiatives was limited.

The lesson to be drawn from these experiences is that Portugal must develop a clear strategy for how it will use future EU Council presidencies — and how it will use its weight in the EU decision-making process even when it is not in the presidency — to promote Lusophone agendas that benefit both Portugal and Europe. This includes the relationship with Africa, the relationship with Brazil and Mercosur, Atlantic energy policy, and the maritime security agenda in the Gulf of Guinea.

⁹⁵ Source: FERREIRA-PEREIRA (2020); author's own elaboration

7.4. THE SECURITY COUNCIL CANDIDACY: LUSOPHONY AT THE SERVICE OF MULTILATERALISM

Portugal's candidacy for the UN Security Council for the 2027–2028 biennium — formalised in 2013 and with the election scheduled at the 81st General Assembly in 2026 — is the most recent and most visible example of how Portugal instrumentalises the Lusophone network to obtain international positions that its material dimension would not justify.⁹⁶

Portugal competes with Germany and Austria for the two seats allocated to the Western European group. Germany has a GDP six times that of Portugal. Austria has a per capita living standard above the Portuguese level. In any analysis based exclusively on material capabilities, Portugal would be the weakest of the three candidates.

But Security Council elections are not decided by GDP — they are decided by votes, and all states have one vote. And here, the Lusophone network — the CPLP's nine direct votes plus the indirect votes that Lusophone countries mobilise in their regional organisations (SADC, ECOWAS, AU, Mercosur, ASEAN) — gives Portugal an advantage that no economist can quantify but no diplomat can ignore. Portugal has won all its Security Council candidacies precisely for this reason: because when it comes to mobilising support across all regions of the world, the Lusophone network is worth far more than Germany's GDP. The candidacy slogan — 'Prevention, Partnership, Protection' — is, at its core, an operational description of what Lusophony produces in foreign policy terms: the capacity to prevent conflicts through mediation (as in Mozambique), to build partnerships between worlds that would otherwise not communicate (as in the EU–Africa and EU–Brazil summits), and to protect the most vulnerable populations through presence and engagement in conflict contexts (as in EUTM–Mozambique and the PALOP peace missions). As previously mentioned, Portugal was elected once again, surpassing Germany and Austria, and a second round of voting was not even required.

⁹⁶ SARAIVA, M.F. (2013). Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas 2011–2012. *Nação e Defesa*, 135, pp. 27–48. The article analyses the 2011–2012 term and concludes that Portugal's diplomatic credibility and its capacity to 'promote dialogue between North and South' — a capacity deriving directly from the Lusophone network — were the determining factors in the candidacy's success.

7.5. THE EUROPE–LUSOPHONY TENSION: A FALSE DILEMMA, A REAL CHALLENGE

One of the recurring themes in this book — and in the discussion of Portuguese foreign policy in general — is the tension between the European option and the Lusophone dimension. This tension is frequently presented as a dilemma: either Portugal is fully European, or it is Lusophone. Either it bets on European integration, or it maintains Atlantic and African ties. The historical experience and the analysis developed in this book demonstrate that this dilemma is false⁹⁷.

Portugal does not have to choose between Europe and Lusophony — it must learn to use Lusophony within Europe, and to use Europe to valorise Lusophony. The two dimensions are complementary, not alternatives. Europe gives Portugal the sources, institutional credibility and capacity for action that a small state cannot have alone. Lusophony gives Europe the access, the legitimacy and the networks of relations in Africa and Latin America that the European Union cannot build for itself.

The real challenge — and this one is genuine — is political and institutional in nature: how does Portugal convince its European partners that investments in the Lusophone dimension are investments that benefit all of Europe, not just Portugal? How does it transform Lusophony from a specific national interest into a shared European asset? This is the hardest question Portuguese foreign policy faces — and the most important one.

The answer lies, in large measure, in the concrete examples this book documents: the EU–Africa and EU–Brazil summits of 2000 and 2007 that Portugal organised, the Guterres candidacy to the UN that the Lusophone network made possible, the Atlantic energy partnership that the 2026 crisis demonstrated to be in all of Europe’s interest. It is these examples — and not abstract arguments about identity or values — that convince European partners that Lusophony is a European asset and not a Portuguese obsession.

⁹⁷ PAVIA, J.F.L.Z. (2019a). *A Dimensão Africana da Política Externa Portuguesa: O verdadeiro consenso nacional*. In A. Raimundo (Coord.), *Política Externa Portuguesa e África: Tendências e Temas Contemporâneos* (pp. 29–48). Lisbon: Centro de Estudos Internacionais do ISCTE-IUL. ISBN 978–989–781–168–5.

7.6. PRACTICAL IMPLICATIONS FOR PORTUGAL'S EUROPEAN POLICY

From the analysis developed in this chapter, several practical implications for Portugal's European policy emerge⁹⁸.

The first is the need for an explicit European narrative on Lusophony. Portugal must articulate systematically — in Council meetings, in Commission negotiations, in the European Parliament — the argument that the Lusophone network is a European asset and that Portuguese investments in that network produce returns that benefit the entire Union. This narrative exists in embryo in declarations about the EU–Africa summits or the EU–Mercosur agreement, but has never been developed in a coherent and systematic way.

The second is the importance of building internal EU coalitions around Lusophone dossiers. Portugal cannot promote the Lusophone agenda alone in the Brussels corridors. It needs allies — countries with an interest in certain dimensions of the Lusophone agenda, even if for different reasons. Spain has an interest in the EU–Mercosur agreement. France has an interest in a common policy with Africa. Germany has an interest in Atlantic energy diversification. Building these coalitions case by case, mobilising allies according to the specific interest at stake, is far more effective than trying to sell Lusophony as a global project.

The third is the importance of deliberately preparing future EU Council presidencies to be instruments of the Lusophone agenda. Portugal has presided over the EU Council four times — and the most memorable presidencies were those that deliberately used the position of president to place Lusophone agendas at the centre of European activity. Portugal's next presidency must be prepared, from now, with the same spirit.

And the fourth is, simply, the awareness that being Portuguese in Europe is not a limitation — it is an asset. Portugal is not a peripheral European country looking enviously at the centre: it is a European cou-

⁹⁸ MEDEIROS FERREIRA, J. (2013). *Não Há Mapa Cor-de-Rosa — A História (Mal) Dita da Integração Europeia*. Lisbon: Edições 70. The author argues that the excessive 'Europeanisation' of Portuguese foreign policy carries risks for national interests that were ignored in the name of an integration that the EU's most powerful countries defined in accordance with their own interests.

ntry with a global dimension that the central countries do not have. That global dimension — Lusophony, the sea, Atlantic ties — is what makes Portugal an indispensable member of the European Union. And it is what should guide Portugal's European policy in all its dimensions⁹⁹.

7.6. IN SUMMARY

Portugal joined Europe out of strategic necessity — and it was the right option. But European integration cannot become a straitjacket that erases Portugal's most valuable specificity: the Lusophone network. What Portugal brings to Europe that no other member has is precisely the capacity to be a bridge — between Europe and Africa, between Europe and Brazil, between Europe and the Lusophone world. The 2000 and 2007 presidencies showed how this bridge can produce concrete results for the entire Union. The 2026 crisis showed that European energy security depends on networks of relations with Atlantic and African suppliers that only Portugal can facilitate. The Security Council candidacy shows that Lusophone votes are worth more than German GDP. Being Portuguese in Europe is not a limitation —it is the rarest and most valuable asset that any Union member can possess.

⁹⁹ PAVIA, J.F.L.Z. (2024b). O Flanco “esquecido”: O novo conceito estratégico da NATO e o flanco Sul. In A. I. Xavier & J. M. Correia (Eds.), *A NATO e as relações transatlânticas: de Madrid a Vilnius* (pp. 83–94). Universidade Lusíada Editora e Comissão Portuguesa do Atlântico. ISBN 978–989–640–263–1. DOI: <https://doi.org/10.34628/hd5s-qc53>.

CHAPTER 8

CONCLUSION

*One does not inhabit a country; one inhabits a language.
That is our country, our fatherland – and no other.*

— Emil Cioran

There is a question this book has sought to answer — and that, in different ways, each of its chapters has approached from a specific angle. The question is this: what does Portugal have that no other European country has, and what is Portugal doing with it?

The answer to the first part is unequivocal: Portugal has Lusophony. It has the Portuguese language — the third most widely spoken Western language in the world, with 265 million native speakers and a demographic trajectory pointing to explosive growth in Africa in the coming decades. It has the CPLP network — nine countries distributed across four continents, linked by historical, cultural and linguistic ties that no other multilateral organisation replicates. It has the Atlantic — one of the world's largest Exclusive Economic Zones, and a continental shelf extension process that could make Portugal the European country with the largest maritime area under national jurisdiction. It has the Azores — at the geographical centre of the North Atlantic, with a strategic relevance that no technological change has managed to reduce. It has the diaspora — millions of Portuguese and people of Portuguese descent on all continents, an invisible network of contacts, affinities and interests that no foreign ministry can replicate. And it has history — five centuries of global presence, of bridge-building between civilisations, of mediation in conflicts where others failed.

The answer to the second part is more complex — and less satisfactory. What Portugal is doing with all of this is, all too often, less than it should. Less than the magnitude of the assets would justify. Less than the urgency of global challenges would demand. And less than Portugal's history as a global actor — built over five centuries and paid for with immense sacrifices — permits it to claim.

8.1. WHAT THIS BOOK HAS DEMONSTRATED

Over eight chapters, this book has constructed an argument that can be summarised in three propositions.

The first proposition is that Lusophony is a real, measurable and exclusive strategic asset. It is not nostalgia. It is not poorly digested Lu-

so-tropicalism. It is not a cover for particular economic interests. It is geopolitics — Portugal's concrete capacity to influence international actors, mobilise multilateral support, mediate conflicts and secure energy supplies in ways that no other European country can replicate. The examples are numerous and varied: the facilitation and observation role in Mozambique (Chapter 2), the EU–Africa and EU–Brazil summits organised during Portuguese EU presidencies (Chapter 3), Guterres's election as UN Secretary-General (Chapter 3), the EU–Mercosur agreement defended for 25 years (Chapter 3), the portfolio of Atlantic energy suppliers that protected Portugal in the 2026 crisis (Chapter 5), the partnership with the United States in the Gulf of Guinea (Chapter 6). Each of these examples, taken individually, could be attributed to luck or circumstance. Taken together, they form a pattern with only one explanation: Lusophony works.

The second proposition is that this asset is systematically under-exploited. Portugal does not have a coherent and deliberate strategy for leveraging Lusophony as a foreign policy instrument. It has initiatives — some excellent, such as the 2000 and 2007 European presidencies — but it does not have a long-term vision integrating the maritime, energy, diplomatic and cultural dimensions of Lusophony into a coherent strategic project. The result is that Portugal frequently leaves to others — to China in the case of the Macao Forum, to the United States in the case of Gulf of Guinea security, to Germany in the case of scientific research in Portuguese waters — the exploitation of assets that are formally its own.

The third proposition is that the moment to correct this situation is now. The world is changing in ways that valorise precisely the type of assets Portugal has. The transition to renewable energies — in which Portugal is a European leader — reduces dependence on Middle Eastern oil and increases the value of Atlantic LNG and ocean energies. The fragmentation of the international order and great-power competition increase the value of credible mediators and interlocutors with legitimacy across multiple camps. The climate crisis and African demographic growth increase the strategic value of a language that is the primary language of an expanding continent. And the 2026 crisis demonstrated, in a dramatic and empirically verifiable way, that Atlantic and Lusophone diversification of energy supply is a real and urgent competitive advantage.

8.2. THE LESSONS OF THE CHAPTERS: A SYNTHESIS

Each chapter of this book contributed a specific dimension of the argument.

Chapter 2 demonstrated that the ‘Portuguese way of making peace’ — based on language, shared history, patience and trust-building — is an international mediation asset that has produced concrete results in Mozambique, East Timor and other Lusophone crises, and remains relevant today in the EUTM-Mozambique mission and the prospects for energy partnership with Maputo.

Chapter 3 demonstrated that the CPLP is not a nostalgic organisation — it is a strategic platform that has multiplied Portugal’s influence in all multilateral fora and that, when well instrumentalised in European presidencies, produced results benefiting all of Europe: the EU–Africa summits, the EU–Brazil Strategic Partnership, and the EU–Mercosur agreement approved after 25 years of persistent Portuguese advocacy.

Chapter 4 demonstrated that the sea is Portugal’s most underestimated asset — with an already exceptional EEZ and a continental shelf extension process that could make Portugal the European country with the largest maritime area under national jurisdiction. This asset requires urgent scientific investment, an assertive national strategy against the European tendency to communitise the sea, and reconnection with the Lusophone dimension — because the Atlantic Portugal claims is the same Atlantic linking Lisbon to the Lusophone world.

Chapter 5 demonstrated that the energy dimension of Lusophony was prospectively anticipated in 2016 and empirically confirmed by the 2026 crisis. Portugal arrived at the crisis with 93 days of reserves and no Strait of Hormuz exposure because it had, over decades, diversified its suppliers towards the Lusophone Atlantic. The Atlantic LNG hub that Portugal can be is a strategically well-grounded project — requiring, however, deliberate investment and placement at the centre of the European debate on energy security.

Chapter 6 demonstrated that the Luso–American partnership — with five centuries of documented history, from the Strait squadron of King Manuel I to the Atlantic Centre in the Azores — is one of Portugal’s most enduring and most substantial strategic partnerships. This partnership rests on structural interests and unique geographical as-

sets that no change of American administration can eliminate.

Chapter 7 demonstrated that the European option and the Lusophone dimension are not alternatives — they are complementary. Portugal does not have to choose between Brussels and Luanda: it must learn to use Luanda to valorise its position in Brussels, and to use Brussels to amplify what Luanda makes possible. Being Portuguese in Europe is not a limitation — it is the rarest and most valuable asset that any Union member can possess.

8.3. WHAT PORTUGAL MUST DO: A STRATEGIC AGENDA

From the analyses developed throughout this book, a set of priorities for Portuguese foreign policy emerges.

First: deliberately and consistently invest in the Lusophone network — not as a sentimental gesture, but as a strategic project with measurable objectives. This includes maintaining and reinforcing the diplomatic network in Lusophone countries, funding cultural and scientific cooperation programmes that create lasting ties, supporting Instituto Camões as an instrument for spreading the Portuguese language and culture, and developing an explicit strategy for exploiting the Lusophone diaspora as a foreign policy asset.

Second: develop national maritime scientific and technological capacity. Invest in oceanographic research, deep-sea technology, and the training of marine specialists. Complete and actively defend the continental shelf extension submission. Negotiate assertively within EU maritime policy to protect national interests. And communicate more effectively — internally and externally — the strategic value of Portugal's maritime space.

Third: deliberately deepen Portugal's role as an Atlantic energy hub. Resolve the trans-Pyrenean interconnection bottleneck with France. Invest in expanding Sines's capacity. Formalise strategic energy partnerships with Angola, Nigeria and Mozambique. And place the Lusophone energy argument at the centre of European negotiations on diversification and energy security.

Fourth: use every EU Council presidency and every moment of influence in the European decision-making process to promote Lusophone agendas that benefit all of Europe — the relationship with

Africa, with Brazil, Atlantic energy policy, and the Gulf of Guinea maritime security agenda.

Fifth: win the 2027–2028 Security Council candidacy. This candidacy is, in itself, a demonstration of this book's central argument: Portugal competes against Germany and Austria not on the basis of material power, but on the basis of the Lusophone relational network. Winning this candidacy would be the most eloquent confirmation that Lusophony works — that the relational assets this book analyses translate into real power in the international system. This has already been achieved, as previously mentioned.

8.4. A FINAL NOTE: ON WHAT IS AT STAKE

This book was written at a moment of transition — geopolitical, energetic, climatic — in which the rules that governed the international system for the past seventy years are being challenged in ways that no analyst predicted with this speed. The invasion of Ukraine in 2022, the Persian Gulf crisis of 2026, the Sino-American rivalry, the fragmentation of the liberal order — these are the signs of a world changing in profound and irreversible ways.

In this changing world, small countries have two options. They can try to survive in the shadow of the great powers — hoping that the powerful will protect them and resigning themselves to having their interests subordinated when they conflict with those of the more powerful. Or they can identify and mobilise the specific assets they possess, which differentiate them from others and make them indispensable in certain contexts and certain functions.

Portugal has, for a country of its size, an exceptionally rich set of assets: Lusophony, the sea, the Azores, history. What it has done with them is, all too often, less than it should. But awareness of this under-utilisation is the first step towards correcting it. And it is precisely to contribute to that awareness that this book was written.

The title we chose — Portugal and the Lusophone World — is not merely a title. It is a programme. It is the idea that Portugal is not merely a European country of ten million inhabitants: it is the central node of a network linking 270 million people across four continents, governing one of the world's largest maritime spaces, and with a history of global presence that no other country of equivalent size can claim. This network, this sea and this history are not passive inheritance —

they are present assets requiring investment, strategy and vision.

Lusophony is not nostalgia. It is geopolitics. And it is, by far, Portugal's most under-utilised competitive advantage — and the least known in Europe.

Note on the Use of Artificial Intelligence Tools

For technical support in linguistic revision, translation, textual organisation and source research, the tools Grammarly, DeepL and Claude were used. Their use was strictly instrumental.

The conception of the article, the analysis and interpretation of sources, and the development of the arguments are entirely the author's intellectual responsibility. This statement aims to ensure transparency regarding the use of technological support tools in scientific production.

REFERENCES

BUZAN, B., WÆVER, O. & DE WILDE, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

ENTIDADE NACIONAL PARA O SECTOR ENERGÉTICO — ENSE (2025). *Relatório de Reservas Estratégicas*. Lisbon: ENSE.

EUROSTAT (2025). *Share of energy from renewable sources 2024*. Luxembourg: Eurostat.

FERREIRA-PEREIRA, L. C. (2020). As presidências portuguesas do Conselho da União Europeia. *Relações Internacionais*, 68, pp. 39–58.

GASPAR, J. (2013). Portugal e uma estratégia da energia para o Atlântico (Sul): Reflexão prospectiva sobre a geopolítica da energia no quadro da CPLP. *Lusíada. Política Internacional e Segurança*, 9, pp. 13–56.

MEDEIROS FERREIRA, J. (2013). Não Há Mapa Cor-de-Rosa — A História (Mal) Dita da Integração Europeia. Lisbon: Edições 70.

NYE, J.S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: PublicAffairs.

NYE, J.S. (2011). *The Future of Power*. New York: PublicAffairs.

PAVIA, J.F.L.Z. (2008). O modo português de fazer a paz: o caso de Moçambique. *Lusíada. Política Internacional e Segurança*, 1, pp. 19–40.

PAVIA, J.F.L.Z. (2012). A multi-track diplomacy na prevenção e resolução dos conflitos em África: o caso de Moçambique. *Lusíada. Política Internacional e Segurança*, 6/7, pp. 11–50.

PAVIA, J.F.L.Z. (2013). *A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático (1974–2013)*. Lisbon: Universidade Lusíada Editora. [Co-authored with M. Monteiro.]

PAVIA, J.F.L.Z. (2016). *The Maritime Security in the Gulf of Guinea, the Energy Security of Europe and the Potential Role of NATO and Portugal*. Lisbon: Universidade Lusíada Editora. ISBN 978-989-640-193-1.

PAVIA, J.F.L.Z. (2019a). A Dimensão Africana da Política Externa Portuguesa: O verdadeiro consenso nacional. In A. Raimundo (Coord.), *Política Externa Portuguesa e África* (pp. 29-48). Lisbon: CEI-ISCITE-IUL. ISBN 978-989-781-168-5. Available at: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/19750/1/Livro_Pol%C3%ADticaExternaPortuguesa_final.pdf.

PAVIA, J.F.L.Z. (Coord.) (2019b). *Política Externa Portuguesa Contemporânea*. Lisbon: Universidade Lusíada Editora. Available at: <http://hdl.handle.net/11067/4545>.

PAVIA, J.F.L.Z. (2019c). A Unidade Estratégica do Atlântico: Importante para Portugal, Nem Tanto para o Brasil? *Nação e Defesa*, 154, pp. 55-68. ISSN 0870-757X.

PAVIA, J.F.L.Z. (2021). Maritime domains and Europe's ambitions: Storm on the horizon? The view from Lisbon. Blog de Sciences Po Grenoble, 27 de Outubro de 2021. Available at: <https://blog.sciences-po-grenoble.fr/index.php/2021/10/27/maritime-domains-and-europe-s-ambitions-storm-on-the-horizon-the-view-from-lisbon/>.

PAVIA, J.F.L.Z. (2024a). Multilateralism and Cooperation: Portugal and the U.S.A. in the Gulf of Guinea. *Revista Polis*, 2(9), pp. 27-32. DOI: <https://doi.org/10.34628/EAF1-2555>.

PAVIA, J.F.L.Z. (2024b). O Flanco “esquecido”: O novo conceito estratégico da NATO e o flanco Sul. In A. I. Xavier & J. M. Correia (Eds.), *A NATO e as relações transatlânticas: de Madrid a Vilnius* (pp. 83-94). Universidade Lusíada Editora e Comissão Portuguesa do Atlântico. ISBN 978-989-640-263-1. DOI: <https://doi.org/10.34628/hd5s-qc53>.

PAVIA, J.F.L.Z. (2025). O Mundo que o Português Criou: O Mundo em Português. *Revista Super Interessante História*, Edição Biblioteca, pp. 44-53.

PAVIA, J.F.L.Z. (2026a). A marinha portuguesa e o episódio do apoio aos Estados Unidos da América. *Observador*, 20 de Fevereiro de 2026. [Série Portugal 900 Anos.]

PAVIA, J.F.L.Z. (2026b). A Guerra no Golfo Pérsico e a transição e diversificação energéticas de Portugal. *Jornal de Negócios*. 23 Abril. P. 28.

SARAIVA, M.F. (2013). Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas 2011-2012. *Nação e Defesa*, 135, pp. 27-48.



composto em caracteres **Playfair Display**, em setembro de 2026

Universidade Lusíada Editora

Rua da Junqueira, 188-198 — 1349-001 Lisboa • Telefone: +351 213 611 560
editora.ulusiada.pt • editora@lis.ulusiada.pt

equipa editorial

coordenação Helder de Albuquerque Machado, Paulo Amaral Soares
bibliotecárias Ana Rita Ribeiro, Maria da Anunciação Ferreira
capa e paginação Paulo Amaral Soares



a **Universidade Lusíada Editora** utiliza
materiais de impressão ecológicos com papel certificado

A **lusofonia** é, para Portugal, mais do que uma herança histórica: é um **activo estratégico contemporâneo**, com impacto direto na política externa, na economia, na segurança, na energia e na projeção internacional do país. Este livro demonstra que a orientação atlântica e lusófona de Portugal — os laços históricos, linguísticos, culturais e diplomáticos com os PALOP, o Brasil e os restantes membros da CPLP — constitui uma **vantagem competitiva exclusiva**, que nenhum outro Estado europeu possui em igual escala.

Partindo de uma análise que atravessa a mediação de conflitos em África, a evolução da CPLP, a centralidade do mar, a parceria com os EUA e a posição de Portugal na Europa, o autor demonstra que a lusofonia não é um resíduo do passado, mas um **instrumento geopolítico de futuro**. A crise de 2026 tornou evidente aquilo que a investigação já antecipava: a capacidade de Portugal influenciar, mediar e projetar-se no sistema internacional depende, em larga medida, da forma como mobiliza os seus activos lusófonos e atlânticos.

Esta obra oferece uma leitura clara, fundamentada e estrategicamente orientada sobre o lugar de Portugal no século XXI — e sobre o potencial ainda por cumprir da sua presença no mundo em português.

