

# **Estratégias de Cooperação Europeia na Perspetiva dos Pequenos e Médios Estados**

Isabel Ferreira Nunes

Os *Policy Papers* do Instituto da Defesa Nacional resultam de investigação residente e associada, promovida pelo Instituto da Defesa Nacional.

Os temas abordados contribuem para o enriquecimento do debate sobre as questões de segurança e defesa nacional e internacional.

## **FICHA TÉCNICA**

### **Diretor**

Vitor Rodrigues Viana

---

### **Coordenação Científica**

Isabel Ferreira Nunes

---

### **Coordenador Editorial**

Alexandre Carriço

---

### **Núcleo de Edições**

António Baranita e Cristina Cardoso

---

### **Propriedade, Edição e Design Gráfico**

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa, Portugal

**Tel.** + (351)213 924 600

**Fax:** + (351)213 924 658

**Email:** idn.publicacoes@defesa.pt

<http://www.idn.gov.pt>

---

**ISSN: 2182-5289**

**ISBN: 978-972-9393-28-0**

---



## Estratégias de Cooperação Europeia na Perspetiva dos Pequenos e Médios Estados<sup>1</sup>

Este *policy paper* tem por objetivo analisar a adaptação dos pequenos e médios Estados europeus ao atual sistema de relações no quadro da política externa, de segurança e defesa europeia com base em quatro pontos:

- a) Analisa as estratégias de cooperação multilateral na perspetiva dos pequenos e médios Estados da União Europeia no quadro de evolução de um sistema hegemónico para um sistema de segurança complexo, fluido e densamente institucionalizado;
- b) Identifica a diversidade de culturas estratégicas e de segurança entre os pequenos e médios Estados da União Europeia e a forma como esta condiciona a sua disponibilidade e a maneira como participam em ações de cooperação multilateral;
- c) Examina concisamente os vários processos de integração europeia e o seu efeito sobre o ajustamento das perspetivas estratégicas daquela categoria de Estados membros;
- d) Avalia as oportunidades que a Política Comum de Segurança e Defesa oferece no plano atual em contextos de coordenação e cooperação.

O tema é relevante atendendo ao presente momento de incerteza e de ceticismo sobre o projeto europeu. A pertença a qualquer organização internacional implica a assunção de compromissos, direitos e deveres, que não podem nem devem, ser apenas confirmados em situações de estabilidade e prosperidade, mas também reiterados em tempos de dúvida e de escassez de recursos. As iniciativas europeias não podem apenas ser objeto de apoio, quando estas evoluem de feição para os Estados membros e alvo de contestação quando a conjuntura impõe que, com menos recursos, se proceda a um emprego mais racional e eficaz dos mesmos. Em particular num enquadramento de segurança e defesa, através da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), a União tem vindo a contribuir ativamente para a estabilidade do seu território e regiões limítrofes através de 26 missões (civis e militares), em três continentes diferentes e disponibilizado o seu peso financeiro no apoio à ajuda ao desenvolvimento e auxílio humanitário, áreas em relação às quais ocupa o lugar de dador principal à escala global. A ideia de que em relação à crise na Líbia, a União Europeia mais uma vez foi “incapaz de se manifestar a uma só voz” só pode resultar do desconhecimento sobre as diligências acionadas, quer pela Alto Representante, quer pelo Comité Político e de Segurança e Estado Maior da União Europeia no sentido de disponibilizar capacidades de Planeamento e

---

<sup>1</sup> O presente *policy paper* traduz uma interpretação pessoal da autora, não refletindo a posição institucional do Instituto da Defesa Nacional.

apoio na gestão da crise e aconselhamento na fase de estabilização da mesma. Negar a exequibilidade futura do projeto europeu significa esquecer, que o mesmo tem sido o garante da paz, do desenvolvimento e da estabilidade política, económica e de segurança da Europa.

## **1. Estratégias de Cooperação Multilateral Europeia na Perspetiva dos Pequenos e Médios Estados no contexto da União Europeia**

O plano analítico da política internacional permanece dominado pelo interesse sobre as grandes potências e pelo legado realista. Estes afastam da agenda de segurança internacional, atores secundários como os pequenos e médios Estados, ignorando os benefícios da cooperação no seio das organizações, quer como instrumento de harmonização de interesses, quer como mecanismo estabilizador das relações externas, multiplicador de influência e produtor de segurança.

No período que sucedeu ao fim da Guerra Fria repetiu-se o fenómeno do reconhecimento de novos Estados-nação pela comunidade internacional assim como o emprego, por parte dos pequenos Estados, de estratégias de integração em organizações internacionais como instrumento de alavancagem no plano da política externa.<sup>2</sup> Neste contexto, o papel das organizações internacionais é fundamental na forma como legitimam a pertença de novos Estados à comunidade internacional, bem como na medida em que proporcionam um maior acesso à informação, a recursos institucionais, a estruturas de decisão e de influência, potenciando deste modo uma intervenção mais ativa dos pequenos e médios Estados no plano externo. Contudo, a pertença dos pequenos Estados a organizações internacionais, não se reveste apenas de um carácter altruísta. Estas são também um meio de promoção dos seus interesses nacionais, um instrumento de multilateralização das suas políticas externas e de fomento de agendas de natureza normativa e universalista, centradas em torno da ajuda humanitária ou da ajuda ao desenvolvimento da preferência daquela categoria de Estados.

Esta imagem corresponde a uma tendência generalizada na literatura e na observação empírica de que os pequenos e médios Estados projetam uma identidade de segurança fundamentada na multilateralidade e na preferência por métodos de intervenção centrados na prevenção das crises e dos conflitos,<sup>3</sup> na coexistência pacífica em relação a outros atores e na advocacia por uma ordem mundial normativa e regulativa no plano internacional. A União Europeia tem traduzido uma nova experiência político, económica e securitária possibilitando

---

<sup>2</sup> Kassimeris, Christos (2009). "The Foreign Policy of Small States", *International Politics*, vol.46, 1, p. 95 (pp. 84-101).

<sup>3</sup> Wivel, Anders (2005). "The Security Challenges of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor", *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, nº 2, p. 396 (pp. 393-412).

a expansão do poder potencial dos pequenos e médios Estados decorrente das oportunidades de exercício do voto, da participação em presidências rotativas, do apoio da Comissão<sup>4</sup> dado aos pequenos e médios Estados, contra os interesses do Conselho dominado pelos Estados mais fortes da União e mediante a sua representação no Parlamento Europeu.<sup>5</sup> Nesta perspetiva poderá afirmar-se que os pequenos e médios Estados beneficiam de poderes de decisão e de representação semelhantes aos dos grandes Estados europeus.

A noção de pequeno Estado, à semelhança de muitas outras no contexto das relações internacionais, é uma noção contestada, cuja definição resulta do estatuto ocupado no quadro do sistema internacional. O estatuto de pequeno Estado tem a montante uma conceptualização baseada na dimensão do território, no fraco desempenho económico, na limitada capacidade da sua diplomacia, na circunscrita extensão da sua ação externa e na pequena dimensão e qualidade dos seus recursos materiais e por vezes humanos.<sup>6</sup> Em particular entre os pequenos Estados, a sua posição externa medeia entre o “receio do aprisionamento e o medo do abandono” por parte de alianças e aliados tradicionais.<sup>7</sup> Outros analistas evidenciam a limitada interação dos pequenos Estados em relação a outros atores e o seu apoio entusiasta em relação às organizações internacionais<sup>8</sup> que lhes garantem um certo grau de “participação nas questões globais”.<sup>9</sup> As suas políticas de segurança destinam-se a “minimizar e compensar” défices de poder,<sup>10</sup> resultando o tradicional “dilema de segurança” de uma procura de maior autonomia ou de maximização de influência<sup>11</sup>, decorrendo estas do

---

<sup>4</sup> Tratado de Lisboa altera o peso dos pequenos e médios Estados na Comissão, dada a proporcionalidade dos votos na Comissão em função da percentagem de população de cada Estado membro e não um Estado membro um voto.

<sup>5</sup> Kassimeris, Christos (2009), pp. 87 e 96. Ver também Maass, Mattias. “The Elusive Definition of the Small State”, *International Politics*, vol. 46, nr. 1, pp.71-72 e 77-79 (pp. 65-83).

<sup>6</sup> Ver Neack, Laura (1995). “Linking State Type with Foreign Policy Behaviour”. In Laura Neack, Jeanne A.K. Hey and Patrick Jude Harvey (eds.), *Foreign Policy Analysis - Continuity and Change in its Second Generation*. New Jersey: Prentice Hall, pp. 215-228. Ao invés Estados como o Canadá, Holanda, Austrália ou Suécia são denominados potências médias (*middle powers*) sendo definidas como potências que contribuem para manter a ordem internacional através da edificação de coligações, atuando como mediadores através de ações internacionais de gestão de conflitos (por exemplo ações de manutenção da paz). É-lhes reconhecida legitimidade moral e capacidade coletiva para proteger uma dada ordem internacional consentânea com o sistema das Nações Unidas, sempre que as grandes potências não o desejam ou não garantam essa ordem, ver Neack, 1995, pp.224-225.

<sup>7</sup> Männik, Erik (2004). “Small States. Invited to NATO- able to contribute?”. *Defense & Security Analysis*, vol 20, nr. 1, p. 23 (pp. 21-37).

<sup>8</sup> East, M., Salmore, S. and Hermann, C. (1978). *Why nations Act*. Beverly Hills, CA: Sage, p. 428.

<sup>9</sup> Kassimeris, Christos (2009), p. 93.

<sup>10</sup> Goetschel, Laurent (ed.) (1998). *Small States Inside and Outside the European Union Interests and Policies*. Boston, Dordrecht and London: Kluwer Academics Publishers, p. 19.

<sup>11</sup> Rickli, Jean Marc (2008). “European small states military policies after the Cold War: from territorial to niche strategies”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 21, nº 3, p. 310 (pp. 307-325).

significado de poder prevalente no sistema internacional e da aceitação interna de diferentes estratégias políticas entre pequenos e médios Estados.<sup>12</sup>

A literatura clássica em relações internacionais, que se dedica à análise do comportamento externo dos Estados, tem gerado contributos teóricos e análises empíricas que se centram particularmente no lugar ocupado pelas grandes potências na hierarquia do sistema internacional,<sup>13</sup> na forma como determinam a configuração das relações de poder, na maneira como geram estruturas materiais (por exemplo, de capacidades militares) e produzem sistemas normativos (de direitos e deveres), que influenciam o comportamento externo dos restantes atores. Daqui decorrem duas imagens definidoras do estatuto de outras categorias de Estados. A primeira, a de que os pequenos Estados se encontram na dependência de estruturas e de relações hegemónicas representadas e definidas pelas grandes potências, pois só assim conseguem proteger os seus interesses e sobreviver no contexto internacional. Esta imagem confirma a ideia tradicional de que, quanto mais o comportamento dos Estados na base se assemelhar aos comportamentos dos grandes Estados no topo, mais bem posicionados se encontrarão no quadro das relações internacionais. A segunda, a de os pequenos Estados não são produtores independentes de quadros de referência normativa ou valorativa, com impacto à escala internacional, não influenciando por isso o curso da política internacional.

Estas perspectivas limitam o estudo do comportamento dos Estados no sistema internacional às questões do poder, da influência e da capacidade para determinar e regular as relações entre os Estados.<sup>14</sup> A literatura tradicional não reconhece aos pequenos Estados atributos autónomos em relação às grandes potências.<sup>15</sup> Trata-se de uma epistemologia, que encontra nas noções de hierarquia e de poder uma ordem restritiva dominada pelos grandes Estados, ignorando outros atores e condicionantes do sistema internacional. Algumas destas interpretações, dificilmente generalizáveis, têm vindo a perder poder explicativo em virtude da capacidade que certos pequenos e médios Estados europeus têm de tirar partido das

---

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> Holsti, Kalevi (1970). "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, Vol. 14, Nº 3, p. 233-309; Holsti, Kalevi (1995). *International Politics - A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall; Rosenau, James (1981). *The Study of Political Adaptation*. London: Frances Pinter; Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill Inc.; Schweller, Randall L. (1994). "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In", *Security Studies*, vol. 5, nº 3, pp. 90-121; Mearsheimer, John J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.

<sup>14</sup> Cf. Gilpin, Robert G. (1984). "The Richness of the Tradition of Political Realism", *International Organization*, Vol. 38, Nº 2, p. 290 (pp. 287-304). Na literatura clássica as noções de poder e influência têm uma expressão material, enquanto que nas perspectivas mais recentes, estas noções não são entendidas como uma condição, mas como uma relação ou um processo, são mais "uma ideia e uma crença" do que uma condição adquirida.

<sup>15</sup> A dimensão de grandeza associada aos Estados, mais frequentemente designados por grandes potências, encerra simultaneamente uma noção de poder efetivo e poder potencial (que a expressão inglesa *might* ilustra melhor).

instituições internacionais que integram. Não são nem holísticas na abordagem, nem inclusivas, sendo imperativas quanto à forma como o comportamento dos Estados secundários é prescrito e proscrito pelas grandes potências.<sup>16</sup>

No caso dos pequenos e médios Estados europeus é comum classifica-los em três tipologias: pequenos Estados “tradicionais”, “novos” pequenos Estados ou pequenos Estados “recentes”. A primeira categoria de Estados é o objeto de estudo deste *policy paper*.<sup>17</sup> Os pequenos e médios Estados “tradicionais” caracterizam-se por um estatuto soberano consolidado e com estreitas ligações de parceria externa com atores hegemónicos.<sup>18</sup> A sua história é dominada por um passado colonial com base no qual projetam uma conceção de identidade nacional, ancorada na anterior dimensão multicontinental da sua política externa, na universalidade da sua história e na disseminação da uma cultura cosmopolita de valores. No período pós-colonial, a gradual integração destes Estados em organizações regionais como a União Europeia veio oferecer novas oportunidades de projeção de interesses nacionais, de formação de preferências políticas e de constituição de uma identidade internacional alternativa. Os processos de integração regional e internacional são atrativos para esta categoria de Estados, com elevado grau de adesão a organizações internacionais e regimes de cooperação internacional.

Devido à capacidade e necessidade de se adaptarem à mudança,<sup>19</sup> as políticas externas e de segurança dos pequenos e médios Estados são mais abertas a processos de socialização internacional através de mecanismos de diplomacia pública e da adaptação a práticas de decisão e governação integradas. Os pequenos Estados tendem também a aderir mais facilmente a processos de multilateralização das relações externas. Dado o seu poder relativo no sistema internacional, preferem políticas de segurança cooperativas. Manifestam uma confiança maior no valor normativo das suas agendas políticas, no carácter persuasivo de pronunciamentos internacionais, veiculados pelas suas burocracias dentro das organizações

---

<sup>16</sup> No entendimento tradicional as grandes potências não prescrevem e proscvem apenas, elas determinam também quais os Estados que podem tomar parte nessa prescrição e proscricao, ver Nunes (2006: 62).

<sup>17</sup> Rothstein distingue entre as pequenas potências ocidentais e não ocidentais, diferenciando assim as tradicionais daquelas que apenas adquiriram a independência após 1945. Ver Rothstein, Robert L. (1966), “Alignment, Nonalignment, and Small Powers: 1945-1965”, *International Organisation*, Vol. 20, Nº 3, p. 402 (pp. 397-418).

<sup>18</sup> *Idem*, p. 402.

<sup>19</sup> Cf. Katzenstein, Peter J. (2003). “Small States and Small States Revisited”, *New Political Economy*, Vol. 8, Nº 1, pp. 9-30.

internacionais e nos compromissos assumidos no domínio da assistência internacional, do que na eficácia do seu poder militar ou noutras formas de poder material.<sup>20</sup>

No plano das relações multilaterais, os pequenos e médios Estados são permeáveis a manter posições políticas consentâneas com as posições adotadas pelas principais instituições intergovernamentais ou supranacionais (ex: Conselho Atlântico Norte ou Comissão Europeia), onde a influência dos Estados mais poderosos é sujeita a escrutínio por parte de todos os Estados membros. Enquanto, no plano bilateral de relacionamento tendem a alinhar as suas posições com os grandes Estados membros ou com as de aliados tradicionais.<sup>21</sup>

Os pequenos e médios Estados expressam uma preferência por cultivar políticas externas diversificadas, mais do que concentrar as suas relações externas num número limitado de parceiros, pois é nesse ambiente externo de diversidade, que poderão encontrar melhores condições para sustentar os seus interesses no plano externo.

Handel sustenta que num “sistema internacional competitivo”, os pequenos Estados desfrutam de maior espaço de manobra política, devido à presença de uma situação de competição entre Estados. Num “sistema hegemónico”, os pequenos Estados são condicionados a coordenar as suas políticas com as das grandes potências.<sup>22</sup> Sendo que o plano internacional atual, se assemelha mais a um sistema internacional competitivo (potências hegemónicas tradicionais *versus* novas potências emergentes), do que a um unipolar e hegemónico, os pequenos e médios Estados podem diversificar o quadro das suas relações externas, tornando-se mais seletivos no tipo de parcerias externas que pretendem promover e mais afirmativos no plano das posições que assumem em matéria de política externa. Dois exemplos recentes no domínio da política externa portuguesa são ilustrativos desta nova postura. Por um lado, o desenvolvimento de relações comerciais entre Portugal e outros atores regionais como a Venezuela, Colômbia ou Peru, já no decurso da presente legislatura. Por outro, o voto favorável de Portugal sobre o estatuto de observador da Palestina na

---

<sup>20</sup> Cf. Nye Jr., Joseph S. (2004). *Soft Power: the Means to Success in World Politics*. New York, Cambridge: PublicAffairs, p. 6, 10 e 11, e Schweller, 1994, p. 100.

<sup>21</sup> Keohane, Robert (1971). “The Big Influence of Small Allies”, *Foreign Policy*, N.º 2, pp. 161-182; Wessels, Wolfgang and Dietrich, Rometsch (1996), “Conclusion: European Union and national institutions”. In Wolfgang Wessels and Dietrich Rometsch (eds.), *The European Union and Member States - Towards Institutional Fusion?*. Manchester, New York: Manchester University Press, pp. 354-357; Risse-Kappe, Thomas (1995), *Cooperation Among Democracies - The European Influence on U.S. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press; Thorhallsson, Baldur (2000). *The Role of Small States in the European Union*. Hants/Vermont: Ashgate; Keohane, Robert and Nye Jr., Joseph S. (2001). *Power and Interdependence*. 3rd edition, New York: Longman; Thorhallsson, Baldur and Wivel, Anders (2006). “Small States in the European Union: What Do we Know and What Would We Like to Know?”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 19, nº 4, pp. 651-668.

<sup>22</sup> Handel, M. (1981). *Weak States in the International System*. London: Frank Cass, pp. 171-175, citado por Kassimeris, Christos (2009), p. 91.

Assembleia Geral das Nações Unidas, o que reflete uma autonomização do país em relação a dois aliados tradicionais, os EUA e o Reino Unido, contrastando com a anterior posição de abstenção aquando da candidatura daquela mesma nação à UNESCO.

Num sistema complexo e densamente institucionalizado, tal como o europeu, a presença de um sistema de normas e regras tem um peso específico maior, do que uma relação soma-zero típica de um sistema anárquico,<sup>23</sup> que tende a ignorar mecanismos restritivos que promovam a harmonização de direitos e deveres. No contexto europeu os interesses das instituições e órgãos de decisão competem e ao mesmo tempo concorrem entre si, o que adensa a complexidade das oportunidades e metodologias de decisão em matéria de política externa, de segurança e defesa. Contestando a perspetiva tradicional, afirmamos que em qualquer um destes sistemas, a noção de pequeno Estado deve ser entendida mais num sentido “situacional e relacional”, do que no sentido tradicional do termo, tal como anteriormente descrito.<sup>24</sup> Tradicionalmente, o plano da segurança e defesa dos pequenos e médios Estados aliados encontra-se vinculado à política de alianças militares.<sup>25</sup> Ao longo de quase 60 anos, os Estados membros da Aliança Atlântica agregaram e partilharam capacidades militares, ao mesmo tempo que manifestaram disposição para adotar um comportamento ofensivo<sup>26</sup>, nunca materializado, face aos riscos que o clima de ameaça determinava. No atual sistema internacional, potências tradicionais como os Estados Unidos e a Rússia coexistem e concorrem com potências emergentes, como os BRIC ou com associações de Estados como o G8 ou G20. A tradicional lealdade dos pequenos e médios Estados em torno de uma potência dominante (o chamado efeito de *bandwagoning* ou de gravitação) passou a coexistir com estratégias cooperativas bilaterais com novas potências emergentes e com o reforço de estratégias de relacionamento multilateral no seio das organizações internacionais, como as Nações Unidas ou União Europeia, entendidas pelas administrações nacionais como estratégias de atuação eficazes no plano internacional. No quadro atual da segurança cooperativa, organizações como a NATO e a União Europeia (PCSD) transformaram a narrativa da defesa coletiva numa narrativa da segurança assente na gestão e prevenção das crises e conflitos e na partilha efetiva de custos e riscos. Esta posição é mais consentânea com a

---

<sup>23</sup> Rickli, 2008, pp. 310-311.

<sup>24</sup> Joenniemi, Pertti (1998). "From Small to Smart: Reflections on the Concept of small states", *Irish Studies in International Affairs*, vol. 9, p. 61, (pp. 61-62).

<sup>25</sup> Rickli, 2008, p. 313.

<sup>26</sup> *Idem*, p. 314.

postura externa dos pequenos e médios Estados europeus devido à sua natureza mais seletivos no que respeita ao emprego direto da força militar.<sup>27</sup>

A dimensão geográfica dos Estados no plano da segurança é hoje menos importante do que no passado.<sup>28</sup> O desempenho dos pequenos e médios Estados membros no contexto europeu e a forma como os mesmos têm feito uso de estratégias de adaptação, contrariam a tradicional interpretação sobre a sua lógica de atuação “seguidista” em política externa, de segurança e defesa e sobre a sua dependência estrutural de grandes potências. Esta perspetiva tradicional, pauta-se essencialmente pelo reconhecimento da sua vulnerabilidade a formas de coerção internacional, pela existência estrutural e quase determinista de dependência estratégica (regulativa e funcional) e pela forma convencional como reagem a lógicas de atuação hegemónica internacional, convertendo-se em fiéis aliados.

Aos pequenos e médios Estados europeus, organizações como a União Europeia na sua dimensão de segurança e defesa, que se materializa através da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), proporcionam-lhes vozes de oportunidade.<sup>29</sup> A arquitetura institucional da União Europeia permite-lhes tomar parte no processo de decisão em paridade com os grandes Estados europeus; influenciar a política regional através da utilização de recursos institucionais para resolver problemas de segurança na Europa e regiões vizinhas e tomar parte num espectro de missões preventivas e de resolução de crises e conflitos, missões de estabilização ou de reconstrução dos Estados e sociedades, consentâneas quer com a sua cultura estratégica, quer com o capital institucional e capacidades materiais civis e militares de que dispõem. A operacionalização efetiva da política externa dos pequenos Estados na sociedade internacional, processa-se através do exercício de formas de poder que estabilizam “a ordem internacional ao evidenciarem questões de natureza humanitária e moral, que os grandes Estados valorizam menos”,<sup>30</sup> tornando-os atores relevantes e ativos no plano externo.

---

<sup>27</sup> Esta maior seletividade em relação ao emprego da força ocorre por razões de legitimidade, legalidade ou capacidade material, mas também por razões de gestão ou de constrangimento financeiro.

<sup>28</sup> Goetschel, Laurent (2000). “Small States and the common foreign and security policy (CFSP) of the EU: A comparative analysis”. *Working paper*, nº 14, May 2000, p.1. Berne, National Research Program, *Foundations and Possibilities of Swiss Foreign Policy*.

<sup>29</sup> Wivel, Anders (2005). “The Security Challenge of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, Nº 2, p. 395 (pp.393-412).

<sup>30</sup> Chong, Alan and Maass, Matthias (2010). “Introduction: the Foreign Policy Power of Small States”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 23, nr. 3, p. 382.

## 2. Diversidade de Culturas Estratégicas e de Segurança entre os Pequenos e Médios Estados da União Europeia

No contexto europeu, Nasra refere que a oportunidade de intervenção dos pequenos Estados depende da forma como os “processos políticos variam através de diversas políticas sectoriais” no seio da União; da disponibilidade dos pequenos Estados para “assumirem compromissos no domínio da política europeia”; da capacidade para se “organizarem informalmente” para fazerem prevalecer uma dada posição política e da posse de recursos políticos e de conhecimento especializado.<sup>31</sup>

Apesar de o Tratado de Lisboa ter melhorado a institucionalização da Política Europeia de Segurança Comum (PESC) e da PCSD, criando as condições institucionais e regulativas para fomentar uma maior afirmação das políticas externas, de segurança e defesa dos Estados membros europeus, diferentes perspetivas estratégicas persistem com impacto sobre as ambições estratégicas da União Europeia e sobre a operacionalização da PCSD. Contudo, pese embora a diversidade de estratégias entre Estados membros, a maior parte dos pequenos e médios Estados europeus reúnem um consenso alargado em torno do conjunto de postulados normativos, que guiam a atuação externa da União. As orientações acordadas ao abrigo das Disposições Gerais da União Europeia e Disposições Específicas da Política Externa e de Segurança Comum do Tratado de Lisboa (Artigo 21) são representadas por oito princípios básicos e que coexistem com o ideário político da maior parte dos pequenos e médios Estados europeus. Entre estes princípios contam-se a: salvaguarda da democracia como princípio e prática de governação; a preservação do regime de direitos humanos; a observação das normas de direito internacional; a preservação da paz; a prevenção da conflitualidade; o fortalecimento da segurança internacional; o desenvolvimento da cooperação multilateral e o fomento dos princípios da governação global.

Os Estados membros da União oferecem uma caracterização diversificada da sua ação externa, que medeia entre o internacionalismo ativo, o compromisso seletivo e o isolacionismo, colocando desafios ao pleno desenvolvimento quer da PESC, quer da PCSD. Contudo estas características, que compõem a narrativa estratégica dos vários Estados membros tanto inibem, como potenciam os compromissos internacionais assumidos no quadro da União. Estas narrativas estratégicas endossam diferentes noções de emprego da força. Elas traduzem o desejo de os Estados membros se envolverem em atos de guerra ou pelo contrário manifestarem uma preferência por missões de prevenção das crises e dos conflitos, por

---

<sup>31</sup> Nasra, Skander (2011). “Governance in EU Foreign Policy: Exploring Small State Influence”, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, nr. 2, pp. 165 e 167 (pp. 164-180).

missões de paz e de reconstrução dos Estados e das sociedades. Alguns Estados sustentam objetivos que concorrem para a defesa territorial, outros privilegiam uma postura de defesa caracterizada pela projeção de poder militar e influência internacional. Outros impõem como condicionalidade, que qualquer intervenção militar possa apenas ocorrer sob mandato das Nações Unidas ou pelo contrário dão sinal de uma preocupação menor em relação àquele requisito. Por último, alguns deixam transparecer a convicção de que uma estratégia europeia de segurança pode evoluir em interdependência estreita com a estratégia de defesa da NATO, no quadro de relações transatlânticas.<sup>32</sup> Pese embora o grau de diversidade constatada, dois inquéritos desenvolvidos, um em torno do apoio público em relação à defesa europeia<sup>33</sup> e outro sobre as perceções das elites do Reino Unido, França, Alemanha e Polónia sobre normas e cultura estratégica<sup>34</sup>, indicam um bom nível de apoio ao projeto europeu de segurança e defesa no que respeita aos seus objetivos, âmbito e instrumentos.

As clivagens registadas entre os Estados membros em relação ao projeto europeu são frequentemente instrumentalizadas por razões de política interna. Isto significa, que uma narrativa securitária centrada em torno do interesse nacional tem um impacto limitado sobre as práticas de segurança comum. O que estas narrativas poderão influenciar é a forma como o emprego de meios civis e militares, na gestão de crises e conflitos, são percebidos pelos governos europeus e pelo público em geral. Estas narrativas têm a sua génese na herança histórica dos Estados membros entre os quais podemos identificar cinco categorias. Em primeiro lugar, identificamos a presença de democracias consolidadas com posturas internacionalmente muito ativas (Reino Unido, França, Dinamarca, Bélgica<sup>35</sup> e Holanda). Em segundo, as democracias estabelecidas e internacionalmente ativas, embora até há pouco tempo limitadas por constrangimentos legais e constitucionais e por um passado histórico marcado pela derrota militar (Alemanha e Itália). Em terceiro, as democracias maduras com uma predisposição para a neutralidade (Finlândia, Suécia, Áustria e Irlanda) e uma preferência

---

<sup>32</sup> Para uma reflexão sobre diversificação das perspetivas estratégicas dos Estados membros europeus, ver Venesson, Pascal (2010). "Competing Visions for the European Union", *European Foreign Affairs Review*, vol. 15, pp. 61-72 (pp.57-75); Howorth, Jolyon (2007). *Security and Defence Policy in the European Union*. London, New York: Palgrave, pp. 179 e 189; Edmunds, T. (2006). "What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe", *International Affairs*, vol. 82, pp. 1067-1068; Freedman, Lawrence (2004). "The Transformation of Strategic Affairs", *Adelphi Papers* 379, pp. 16-17, 21, 71; Rynning, Sten (2003), "The European Union: Towards a Strategic Culture?", *Security Dialogue*, vol 34, nº 4, p. 483 (pp. 479-496). Ver também Cram, Laura (2009). "Identity and European Integration: Diversity as a Source of Integration", *Nations and Nationalism*, vol.15, nº 1, pp. 109-128.

<sup>33</sup> Dumoulin, André et Manigart, Philippe (2012). *Opinions Publiques et Politique Européene de Sécurité et de Défense Commune: Acteurs, Positions, Évolutions*. Brussels: Bruylant.

<sup>34</sup> Meyer, Christopher (2006). *The Quest for European Strategic Culture*. Houndmills: MacMillan Palgrave.

<sup>35</sup> A Bélgica está impedida pelo Parlamento nacional de enviar forças de combate para os territórios de antigas colónias.

manifesta pelos chamados instrumentos de *soft-power*. Em quarto, o grupo de Estados vítimas de antigos regimes ditatoriais, de transição democrática relativamente recente e com um grau de integração internacional muito limitado no passado (Portugal, Espanha e Grécia) e finalmente os Estados que sofreram a ocupação da União Soviética com um percurso democrático recente (todos os países da Europa de Leste).

Destas perspetivas internacionais cinco abordagens distintas, em relação à assunção de compromissos externos poderão ser identificadas:

- Países internacionalmente ativos, com capacidade de projeção de força e recetivos ao emprego da força militar;
- Aqueles com uma postura internacionalmente ativa e com preferência pelo emprego de meios civis na gestão de crises e prevenção de conflitos tais como: ajuda externa, auxílio humanitário, apoio ao desenvolvimento, fomento de práticas de boa governação e promoção da dimensão económica da segurança;
- Estados cuja decisão de intervir internacionalmente é estritamente pautada pelas normas do direito internacional e por reservas de natureza material e ética em relação ao emprego da força militar;
- Aqueles que ocasionalmente tomam parte em missões internacionais, com uma preocupação específica em não criar cisões, no contexto de outros compromissos internacionais, evitando o isolamento ou abandono por parte de parceiros dominantes em alianças militares, como a NATO ou entre potências amigas, como os EUA;
- Estados internacionalmente ativos em missões internacionais, sempre que estas iniciativas de cooperação multilateral ou sob a forma de coligações de vontades reforcem laços com a NATO ou com os EUA.

Nos últimos anos o nível de compromisso atual por parte dos Estados membros em missões PCSD dos Balcãs ao Líbano e do Iraque e Afeganistão ao Congo revelam uma maior disponibilidade dos Estados membros para o emprego de forças em missões expedicionárias, do que optarem por se aliarem a um parceiro estratégico preferencial em relação ao qual depositem total confiança política e operacional.<sup>36</sup> A influência das culturas estratégicas dos

---

<sup>36</sup> Para uma perspetiva semelhante ver Biscop, Sven (2009). "Odd Couple or Dynamic Duo", *European Foreign Affairs Review*, vol. 14, nº 3, p. 377 (pp. 367-384); Meyer (2006) e Biscop (2007). "The ABC of European Union Strategy", *Egmont Paper* 16, Brussels: Egmont Institute, p.15. Sobre a manifestação de preferência por parte de

Estados membros tem um peso específico em situações de gestão de crise e de resolução de conflitos, enquanto que a ponderação sobre uma eventual participação militar tende a ser influenciada pelo quadro bilateral e multilateral de relações com países terceiros. Esta circunstância poderá influenciar os limites da cooperação europeia devido à presença de laços diplomáticos em virtude de situações de dependência estratégica e tecnológica dos Estados membros; como resultado da presença de medidas vinculativas decorrentes de acordo políticos ou de defesa celebrados no seio da NATO e com os EUA, ou entendimentos alcançados no contexto de outras iniciativas de cooperação regional como a Cooperação Nórdica para a área da defesa. Também a presença dominante de preferências político-estratégicas por parte de responsáveis pela defesa dos Estados membros ou das próprias administrações militares influenciam e condicionam a ação externa dos Estados.

Apesar das características que distinguem a cultura de segurança de cada Estado membro, os processos político e operacionais, que envolvem a implementação e operacionalização da PCSD, baseados no critério de disponibilidade-capacidades e de vinculação voluntária, têm um efeito coalescente sobre os Estados membros. Diferentes perspetivas sobre o quadro das relações externas e distintas preferências políticas poderão persistir, mas a institucionalização de políticas, a influência do trabalho conjunto e os crescentes constrangimentos orçamentais aconselham a uma melhor coordenação interna e cooperação externa. Uma melhor coordenação interna, entre as instituições europeias (Conselho, Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) através do *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC) e a *Crisis Management and Planning Directorate* (CMPD)) e Comissão e entre estes e os Estados membros. Uma cooperação externa mais eficaz, entre a União e parceiros estratégicos Estado e não-Estado, com vantagens no quadro da partilha de interesses, de instrumentos de atuação e de recursos.

A existência de uma Estratégia Europeia de Segurança combinada com a disponibilidade de veículos de execução da política externa da União, como o Serviço Europeu de Ação Externa e a posse de instrumentos de orientação político-estratégica como o Comité Político e de Segurança, o Estado Maior da União e o seu Estado Maior Internacional, associados à Cláusula de Solidariedade e de Defesa Mútua impelem no sentido do desenvolvimento simultâneo de uma cultura diplomática europeia e de uma cultura estratégica partilhada. Embora as coligações de vontade europeias possam assumir uma “forma efémera ou profundamente

---

alguns pequenos e médios Estados europeus em relação aos EUA ver Shapiro, Jeremy e Witney, Nick (2009). *Towards a Post-American Europe: A Power Audit of EU-US Relation*, London: European Council on Foreign Relations.

institucionalizada”,<sup>37</sup> dependente dos interesses e das afinidades políticas entre os Estados que as compõem, é provável que encorajem o recurso a metodologias de agregação e partilha de capacidades, com incontornáveis vantagens no que respeita à partilha de riscos, de responsabilidades político-estratégicas e de custos entre parceiros europeus.<sup>38</sup>

### **3. Aprofundamento da Integração Europeia e o Ajustamento das Perspetivas Estratégicas dos Estados Membros**

Os processos de integração dos pequenos e médios Estados na UE facilitaram não só a integração dos mesmos em novas estruturas políticas, económicas e de segurança e defesa, como salvaguardaram o seu lugar na cena internacional, em momentos importantes dos respetivos processos de consolidação da democracia e integração no novo sistema de relações internacionais do pós-Guerra Fria.

Entre os Estados fundadores da Comunidade Económica Europeia encontram-se dois dos pequenos Estados mais ativos no plano da segurança europeia: a Bélgica e a Holanda cuja estratégia de integração na Europa se tem pautado por salvaguardar a sua autonomia em relação aos Estados europeus dominantes (França e Alemanha), ao mesmo tempo que têm vindo a aprofundar iniciativas cooperativas europeias, desde o desenvolvimento de uma estrutura integrada das suas forças navais ao fomento de ações de *Pooling* (agregação) & *Sharing* (partilha) de meios civis e militares.

Em 1973, a integração da Irlanda e da Dinamarca veio reforçar a relação transatlântica no seio da comunidade de segurança europeia, contribuindo para o fortalecimento de uma estratégia europeia de não proliferação, através do apoio a iniciativas na área do desarmamento e controlo de armamentos.<sup>39</sup> A Irlanda, pese embora o seu estatuto de país neutro, mantém uma relação muito próxima com os EUA resultante da diáspora. A Dinamarca, com uma identidade de segurança marcadamente atlântica, absteve-se de tomar parte na componente militar da PCSD, optando por não a integrar. Contudo, esta decisão não tem impedido aquele Estado de apoiar ativamente o desenvolvimento de uma componente de gestão civil de crises, no

---

<sup>37</sup> Rynning, 2003, p. 494.

<sup>38</sup> A maior parte dos Estados membros continuam, com poucas exceções, a ter os seus sistemas de defesa orientados para a defesa territorial, ver Ainsworth, Bob (2010), “Security Challenges and Responses”, *Chatham House Papers*, 25 de janeiro, p. 7. Este facto tem consequências sobre as perceções das elites políticas e administrações de defesa, mas também na identificação e seleção de capacidades para emprego na gestão de crises e conflitos. Ver também Lindley-French e Algieri (2004). *A European Defence Strategy*. Bertelsmann Foundation, p. 34.

<sup>39</sup> Tonra, Ben (2000). “Denmark and Ireland”. In Ian Manners and A. Mennon (eds.), *The Foreign Policies of European Union member States*, Manchester: Manchester University Press, p. 240.

contexto da PESC e da PCSD e de promover e contribuir ativamente para ações de ajuda ao desenvolvimento e de auxílio humanitário.

A terceira e quartas fases do alargamento da então Comunidade Económica Europeia a países como Grécia (1981), Portugal e Espanha (1986), a Europa veio facilitar a relação entre estes Estados e as respetivas áreas de interesse geográfico preferencial, no período pós-colonial e fomentar a multilateralização das suas políticas externas. No caso da Grécia, país que até àquela data se encontrava isolado pela ditadura, cuja vigência cessara, o alargamento veio proporcionar uma oportunidade de intervenção numa área de interesse nacional, através do seu posterior envolvimento em ações de intervenção humanitária e na reconstrução dos Balcãs. No caso de Portugal, a integração europeia consolidou o país como Estado democrático facilitando e ao mesmo tempo condicionando-o a aplicar um novo regime normativo,<sup>40</sup> na relação com as antigas colónias em África e em Timor Leste. Um dos grandes benefícios da inserção de Portugal no espaço europeu resultou de uma diversificação do seu quadro de relações externas, de uma verdadeira internacionalização da política externa portuguesa e posteriormente da integração num novo espaço de decisão político e de segurança alternativo ao espaço transatlântico. No que respeita à Espanha, atuou como espaço de mediação dos interesses espanhóis em relação ao Mediterrâneo e Norte de África.

Em 1995 a entrada da Suécia, Finlândia e Áustria na União Europeia veio adicionar novas tradições de segurança, que articulam as dimensões da ajuda ao desenvolvimento e da ajuda humanitária com a dimensão da segurança, possibilitando-lhes consolidar um lugar próprio no quadro das relações externas europeias, reforçado pelo próprio ideário europeu. Apesar do seu perfil externo menos visível, aqueles Estados têm sido fortes apoiantes e contribuintes, quer no quadro das iniciativas cooperativas de defesa da Agência Europeia de Defesa, quer no domínio da promoção de atividades de formação através do Colégio Europeu de Segurança e Defesa, concorrendo para a consolidação da cultura estratégica europeia. Neste contexto é de salientar o trabalho desenvolvido pela Suécia no desenvolvimento de ações de formação contínua, nomeadamente através da realização de seminários de reflexão e análise sobre as metodologias de agregação e partilha (*Pooling & Sharing*) de capacidades ou da Áustria através da realização de cursos sobre cooperação europeia no domínio do desarmamento e controlo de armamentos.

---

<sup>40</sup> Por exemplo a adoção de um regime democrático, a observação dos direitos e liberdades fundamentais, direitos humanos reconhecendo e ao mesmo tempo tornando-o um defensor do direito dos povos à autodeterminação.

A primeira fase de alargamento ao Leste da Europa teve início em 1999 (República Checa, Polónia e Hungria) e o segundo em 2004 (Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Letónia, Lituânia e Roménia). A estes Estados a UE assegurou a transição democrática, enquanto que a NATO, através de um processo semelhante de alargamento, proporcionou garantias de segurança e defesa em relação à Rússia. Esta relação de aproximação estratégica acabou por se consubstanciar, no plano da segurança, numa maior fidelização destes Estados em relação à parceria transatlântica, no apoio aos EUA em relação às intervenções no Afeganistão e Iraque ou mesmo na autorização de voos de extradição no período subsequente a 2001. A integração dos Estados da Europa Central e Oriental veio proporcionar uma alternativa em relação a outros aliados europeus, nomeadamente em relação a Portugal no que concerne ao apoio estratégico e logístico em relação aos EUA e NATO, no que respeita aos teatros no Médio Oriente e Norte de África.

Ainda no plano do ajustamento das culturas estratégicas dos pequenos e médios Estados membros da UE, o desenvolvimento de competências em áreas especializadas, que possibilitem suprimir lacunas no plano das capacidades de projeção de poder ou de influência e fomentar a posse de capacidades específicas (por exemplo, das competências na área da gestão civil de crises incluindo prevenção, mediação e resolução de conflitos, direitos humanos, justiça internacional até à gestão de fronteiras, comunicações, informações, transporte estratégico, reabastecimento aéreo, capacidades químicas, biológicas e bacteriológicas ou capacidades de apoio logístico. Estas capacidades possibilitam aos pequenos e médios estados a adoção de estratégias de “Estado inteligente” (*smart state*), baseadas em atividades de *lobbying* na mediação ou na defesa de interesses próprios apresentados como sendo do interesse das organizações que integram.<sup>41</sup>

Também no plano das competências específicas da União, no seio da Comissão o *lobbying* é considerado como uma poderosa estratégia de intervenção. A Comissão sendo detentora de competências exclusivas no domínio da ajuda ao desenvolvimento ou do auxílio humanitário e procedendo frequentemente ao *outsourcing* de serviços especializados, poderá oferecer oportunidades de intervenção de um pequeno Estado como Portugal, em áreas do interesse próprio, disponibilizadas ao serviço da União. A catividade de *lobbying* requer uma atuação sistemática dos designados Peritos Nacionais, que quando combinada com uma rede de conhecimento (formada por peritos civis, funcionários de ministérios, diplomatas, militares e

---

<sup>41</sup> Ver Grøn, Caroline Howard e Wivel, Anders (2011). “Maximizing Influence in the European Union After the Lisbon Treaty: From Small State Policy to Smart State Strategy”, *Journal of European Integration*, vol. 33, nº 5, p. 527 (pp. 523-539).

forças de segurança interna) conhecedores da agenda da Comissão e familiarizados com o contexto temporal de oportunidade em que as decisões são tomadas, pode ser transformada em influência. O desenvolvimento de contactos interpessoais entre representantes dos pequenos e médios Estados e altos funcionários da Comissão, poderá revelar-se extremamente útil na forma como influenciam os processos de formulação e de tomada de decisão.

Uma área de interesse para Estados membros, em particular para aqueles com menos recursos militares, poderá residir na mediação de situações de crise e conflito e no desenvolvimento de instrumentos de mitigação dos mesmos através de ação preventiva, menos dispendiosa em matéria de recursos humanos e materiais e granjeadora de um maior grau de aceitação política e pública. A esta ação de mediação podem os pequenos Estados membros associar uma agenda normativa e política, que colha o interesse de outros Estados membros como as políticas de ajuda ao desenvolvimento,<sup>42</sup> os programas de auxílio humanitário e os projetos de desenvolvimento de capacidades institucionais em situações de pós conflito, fortemente apoiados pelos países nórdicos.

Ao assinalarem um interesse particular sobre determinados temas e soluções para problemas de segurança, identificando-os como um *benchmarking* comum, os pequenos Estados e médios Estados europeus convertem-se em "impulsionadores normativos", capazes de influenciar o ideário subjacente às políticas e às decisões da União como um todo.<sup>43</sup> Sendo reconhecidos como Estados dependentes de potências mais poderosas, para assegurar um certo nível de participação nas relações internacionais, não lhes são reconhecidas intenções egoístas, de pendor nacional ou capacidade autónoma para promover interesses nacionais, pelo que os pequenos Estados e médios Estados europeus são percebidos pelos restantes como advogando o interesse comum no seio da União.

#### **4. A PCSD – Integrar, Participar ou Abster**

A UE tem permitido assim a determinados pequenos e médios Estados evitar o efeito de marginalização no quadro das relações internacionais, ao mesmo tempo que lhes assegurou a perpetuação da uma dada identidade de segurança tradicional ou reconfigurada.<sup>44</sup> O

---

<sup>42</sup> Larsen, Henrik (2012). "Solidarity in European Foreign Policy: Does the European Union Support Members in National Foreign Policy Crisis?", 1st edition, *Working Paper*, p. 1-47. Department of Political Science: Copenhagen University.

<sup>43</sup> Grøn and Wivel, 2011, p. 13.

<sup>44</sup> Wivel, Anders (2005). "The Security Challenge of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, N° 2, p. 397 (pp.393-412).

desenvolvimento da PCSD com uma natureza que concilia integração, participação e possibilidade dos Estados acionarem cláusulas de abstenção ou invocarem reservas previstas no Tratado de Lisboa, assim como a igualdade formal de voto, entre pequenos e grandes Estados europeus com base no princípio da unanimidade, possibilita aos pequenos e médios Estados membros garantir um equilíbrio positivo entre preservação da “autonomia e maximização de influência”.<sup>45</sup>

As modalidades de participação flexível dos Estados membros, através da invocação da “cláusula de abstenção” ou a possibilidade de iniciar uma ação de cooperação reforçada, desde que um mínimo de oito Estados membros participantes integre a ação, fomentará o desenvolvimento da PCSD, sem perda de autonomia dos pequenos Estados membros.

Os clausulados do Tratado de Lisboa e o acordo sobre a PCSD vieram confrontar os pequenos Estados com um conjunto de oportunidades e limitações sobre as quais importa refletir. A introdução das Cláusulas de Defesa Mútua e de Solidariedade, de natureza juridicamente vinculativa, o alargamento das iniciativas de Cooperação Reforçada no domínio da segurança e a inclusão do mecanismo de Cooperação Estruturada Permanente (CEP) vieram reforçar os compromisso de segurança dos Estados membros, grandes e pequenos Estados como Portugal, que não invocaram reservas à participação em ações de segurança defesa coletiva na dimensão militar da PCSD. Por um lado, ambas as cláusulas prevêm o que se assemelha a uma disposição de defesa coletiva, que em virtude da natureza das ameaças atuais e da ausência de um Estado líder europeu coligador de vontades, implica uma participação ativa e não apenas declaratória de todos os Estados membros. Por outro, a implementação de uma iniciativa de CEP, requer uma relação tácita entre vontade política e capacidade operacional para atribuir forças, incluindo unidades de combate para missões militares. Neste sentido a CEP poderá favorecer a cooperação *ad hoc* e informal entre grandes Estados membros, o que poderá prejudicar a participação de pequenos e médios Estados, que confiam na cooperação formal dentro das instituições europeias para salvaguardar os seus interesses, sendo o grau de equidade entre Estados membros, salvaguardado pela existência de critérios específicos de participação.<sup>46</sup> O critério de seleção, com vista à participação em missões de CEP, pauta-se por

---

<sup>45</sup> *Idem*, p. 399.

<sup>46</sup> Ver Grøn e Wivel (2011: 6). Estas formas de cooperação *ad hoc* não são novas tendo sido adotadas no passado por Estados europeus desde a resposta à guerra na ex-Jugoslávia, à reação aos ataques do 11 de setembro em 2001, à guerra no Iraque em 2003, nas negociações sobre Justiça e Assuntos Internos e sobre a crise financeira de 2008, ver Gegout, Catherine (2002). “The Quint: Acknowledge the existence of a big four US Directorate at the Heart of the European Union’s Foreign Policy Decision Making Process”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2, pp. 335-339 (pp. 331-344) e Keukeleire, Stephan (2001). “Directorates in the CFSP/CESDP of the

requisitos de adequabilidade e eficácia operacional, o mesmo requer uma definição clara dos objetivos, que uma missão/operação pretende atingir; a identificação das condições em que uma dada força deve ser empregue e uma seleção criteriosa de recursos a empregar em particular aqueles com capacidade projeção. A elegibilidade para participar pressupõe deste modo vontade política, partilha de riscos e afetação de recursos com base em experiência operacional adquirida.<sup>47</sup> A CEP permitirá ainda aos pequenos Estados aderir a um mecanismo de intervenção não permanente, que por isso mesmo se assemelha a uma coligação de vontades, salvaguardando poder de decisão para intervir, ao mesmo tempo que confere capacidade de influência e de execução de missões na área da defesa. Esta opção afigura-se como granjeando maior prestígio, garantindo participação efetiva e salvaguarda de autonomia dos pequenos e médios Estados membros, do que a invocação de abstenção construtiva prevista no Tratado. Neste contexto de cooperação operacional entre os Estados estrategicamente mais capacitados, em particular no que respeita à projeção de forças e com mais-valias testadas em termos de interoperabilidade e da sustentabilidade, poderá fomentar junto dos restantes Estados membros uma participação complementar ou de *plug and play* em futuras situações de gestão militar e civil de crises ou em operações de paz, que não envolvam "operações centralizadas e de larga escala como no Afeganistão".<sup>48</sup> Richard Gowan sugere que no médio/curto prazo a tendência será a de um crescente desenvolvimento de coligações flexíveis internacionais e regionais entre organizações, incluindo a União Europeia, que, conjugando recursos vários, contribuirão com as suas vantagens comparativas numa base *ad hoc* e com estruturas de comando descentralizadas, como é o caso da missão na Somália.<sup>49</sup> Neste contexto, os eventuais condicionalismos que poderão afetar os pequenos Estados poderão ser ultrapassados através da especialização em nichos de capacidades, deficitárias entre outros Estados ou organizações, mas essenciais à condução bem sucedida de uma missão ou operação civil ou militar. Este esforço no sentido da especialização, tanto pode ser imprimido pela necessidade de tomar parte em missões suprimindo faltas, como pode ficar comprometido pela limitada convergência de culturas e práticas estratégicas, o que condiciona

---

European Union: A Plea for Restricted Crisis management Groups", *European Foreign Affairs Review*, vol 6, pp. 75-101 (pp. 77-82).

<sup>47</sup> Nunes, Isabel Ferreira (2011). "Security Culture, Strategic Approach and the Implementation and Operationalization of European Security", *Nação e Defesa*, n.º127, Lisboa: IDN, p. 66-67 (pp. 51-80).

<sup>48</sup> Gowan, Richard (2012). "The Case for Co-Operation in Crisis Management", *Policy Brief*, European Council of Foreign Relations/59, junho, p. 2.

<sup>49</sup> *Idem, ibidem.*

esta metodologia de cooperação e de emprego e uso de capacidades.<sup>50</sup> Contudo uma estratégia de participação assente em nichos de capacidades, permitirá sempre a salvaguarda de poder de codecisão no domínio operacional.

A presente situação de austeridade, decorrente da conjuntura de crise económica e financeira, condiciona os Estados na definição dos interesses, na escolha de oportunidades e na seleção de modalidades de participação externa no quadro da segurança e da defesa. A tendência futura será para os Estados adotarem uma postura menos voluntarista e mais seletiva no plano da atuação externa. Os pequenos Estados europeus, em particular aqueles com recursos mais limitados como Portugal, deverão, perante este enquadramento, definir inequivocamente os seus interesses no espaço europeu no domínio da segurança e defesa. Esta manifestação inequívoca passa por uma identificação das iniciativas no quadro da PESC e da PCSD e dos dossiers políticos e missões civis e militares em que pretende investir no médio e longo prazo.

As escolhas entre pequenos e médios Estado membros deverão ser ajustadas à capacidade burocrática, técnica e administrativa existente em termos nacionais<sup>51</sup>; ao fomento de uma ligação mais estreita entre estruturas administrativas nacionais e os órgãos de decisão da União Europeia e desenvolvimento de uma rede de contactos formais e informais entre altos e médios funcionários nacionais e europeus, que permita aferir o conhecimento sobre as preferências em matéria externa de outros Estados membros.

PCSD possibilita uma participação seletiva, que há partida não se reveste dos mesmos custos de participação numa aliança como a NATO, com um carácter de participação permanente onde os custos e benefícios nem sempre são proporcionais, nem tão pouco permitem uma participação equitativa na tomada de decisão.

A crescente institucionalização da PCSD e o desenvolvimento de instrumentos de implementação como a Comité Politico e de Segurança, o Estado Maior Internacional da EU e o Comité Militar têm influenciado a orientação estratégica da União Europeia. Esta perspetiva estratégica incorpora cinco perspetivas em matéria de identidade de segurança europeia e que de certa forma ressoam a identidade de segurança dos pequenos e médios Estados europeus. A primeira tem impacto direto sobre o uso e a projeção de força. A dimensão normativa da

---

<sup>50</sup> Ver Nunes, Isabel Ferreira (2012). “Opções de Cooperação Multilateral no Contexto Europeu”, *Policy Paper 2*, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 14-15. [online] Disponível em: [http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/unia\\_europeia\\_ator\\_social\\_projectoisabelNunes.pdf](http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/unia_europeia_ator_social_projectoisabelNunes.pdf)

<sup>51</sup> Ver Panke, Diana (2010). “Good Instructions in No Time? Domestic Coordination of EU Policies in 19 Small States”, *West European Politics*, vol. 33, nº 4, pp. 770-790.

União Europeia não só legitima a PCSD, como fornece a estrutura legal para a partilha de um *ethos* na área da segurança. A segunda, a atividade internacional da União/PCSD é condicionada mais por valores partilhados, do que por valores comuns ou por ambições de natureza estratégica no sentido de ultrapassar oposições de vontades pela coerção ou pelo emprego da força. Em terceiro, a PCSD guia-se por uma equação objetivos-capacidades orientados para “onde” e “como” garantir a segurança, restaurar a estabilidade e fortalecer a ordem internacional através da segurança, governação global e instrumentos de apoio ao desenvolvimento. Esta perspetiva foi também veiculada em 2008 durante o Seminário *The EU Security Interests* promovido pelo Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia de Paris, onde se advogou a necessidade de a União se concentrar num conjunto de “áreas prioritárias e políticas relevantes”.<sup>52</sup> Em quarto, incrementar perspetivas comuns entre Estados membros em áreas de interesse partilhadas, fomentar a operacionalização efetiva de compromissos assumidos e incentivar a harmonização de capacidades. Em quinto, a imposição de um elevado grau de austeridade em matéria de gastos com defesa e a necessidade de manter um certo nível de capacidades militares e não militares a disponibilizar por grupos de “Estados pioneiros”, conduzirá a um refinamento na seleção dos meios e estratégias adequados aos desafios da segurança internacional.

Tal como consolidado na Fig. 1, a UE através da PCSD contribui para o desenvolvimento de uma cultura estratégica, que desafia as perspetivas convencionais sobre estratégia. Cultura estratégica no contexto da União, define-se para além dos limites da soberania nacional e da territorialidade e posiciona-se normativamente acima de obrigações juridicamente regulativas. Encontra-se orientada para lidar com ameaças, mas não necessariamente com inimigos. Não se desenvolve centrada no Estado, apoiada na negociação estratégica nem tem origem numa situação de dependência estratégica, mas antes na interdependência funcional e na monitorização das infrações ao direito internacional e desrespeito pelos princípios da boa governação.

---

<sup>52</sup> EUISS (2008). *The EU and Global Governance: Rules, Power and Priorities*. Project European Interests and Strategic Options, Roma, 5-6 junho 2008. [online] Disponível em: [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Rome\\_Seminar\\_Report.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Rome_Seminar_Report.pdf).

Fig. 1

## Quadro Comparativo entre a Perspetiva Estratégica da NATO e União Europeia/PCSD

<b>Estados e Alianças Militares Tradicionais</b>	<b>União Europeia / PCSD</b>
Narrativa de segurança assente na ideia de cultura estratégica coletiva	Narrativa de segurança assente na ideia de cultura estratégica partilhada
Centralidade da base territorial da segurança e da defesa dos estados	Base da segurança e defesa para além do território
Centro de decisão estado-cêntrico ou hierárquico, respetivamente no seio dos estados e das alianças	Centro de decisão através de vários órgãos de decisão e várias políticas sectoriais
Negociação estratégica/dependência estratégica/garantir supremacia militar	Interdependência funcional/centralidade do normativo
Confiança nos meios militares	Utilização de um espectro de capacidades mais abrangentes
Centralidade da condução da guerra e assistência militar	Centralidade da agenda de segurança na reconstrução de estados e sociedades/reforma do sector de segurança/desmobilização, desarmamento e reintegração de ex-combatentes
Segurança e Defesa são considerados domínios distintos	Articula a componente interna e externa da segurança
Defesa coletiva	Responsabilidade coletiva

A cultura estratégica europeia resulta de uma orientação estratégica distinta daquela adotada por organizações de segurança, alargando o âmbito de intervenção da PCSD para além do território da União Europeia e territórios vizinhos e aprofundando a sua substância, combinando objetivos e capacidades civis e militares. Adota uma agenda de segurança, que inclui temas transversais como as alterações climáticas, acesso a recursos naturais e fontes de energia, que concorrem ao lado dos do terrorismo, da proliferação e dos Estados falhados e que há muito tempo que ocupam um lugar central na agenda de segurança europeia.

A posição estratégica adotada pela União orienta-se pelo acordo consensual sobre os princípios que advoga como a democracia, cooperação regional e internacional com outros atores e multilateralismo efetivo com as Nações Unidas. Finalmente, a ação externa da União concilia e complementa a dimensão interna (Justiça e Assuntos Internos) com a dimensão externa (Política Comum de Segurança e Defesa) da segurança europeia.

A União Europeia agrega elementos próprios de uma grande estratégia: global na dimensão, baseada num sistema de valores abrangente; orientada para a segurança dos indivíduos e das comunidades; guiada por um quadro normativo ancorado no direito internacional; orientada

por um vasto leque de tarefas (intervenção humanitária, missões militares e de reconstrução do Estado e das sociedades), sendo sustentada por uma base institucional e por mecanismos operacionais facilitadores dos compromissos externos dos Estados membros.

Em suma, o propósito da integração europeia e o princípio cooperativo subjacente à PESC e à PCSD possibilitam:

- Fomentar o desenvolvimento de uma cultura de segurança com elevado grau de institucionalização e de interdependência.
- Evitar o regresso da competição militar entre potências europeias.
- Mitigar a instabilidade na periferia da Europa através do aprofundamento de acordos de cooperação e incentivos positivos de natureza política e económica, nomeadamente junto dos parceiros na margem Sul do Mediterrâneo, pese embora o atual quadro de instabilidade. A relação de proximidade geográfica e histórica entre as duas margens do Mediterrâneo e o conhecimento especializado da UE sobre Magreb e Médio Oriente coloca a Europa numa posição privilegiada em relação à futura estabilização da região.
- A PESC facilita a sustentação de uma agenda de segurança fortemente normativa, apoiada pelos pequenos Estados, reforçando o conjunto de estratégias europeias vigentes conducentes à estabilidade regional e internacional.<sup>53</sup> Estas estratégias refletem não apenas problemas centrais da agenda de segurança europeia, como são instrumentos importantes de afirmação dos pequenos e médios Estados europeus na gestão de problemas transversais no domínio da segurança, cuja solução não depende da posse de capacidades militares, mas da existência de competências nas áreas do conhecimento especializado.
- Neste último contexto, os pequenos Estados membros devem apostar em estratégias de pertença no seio das instituições internacionais, que beneficiem a sua capacidade de inovação e adaptação, garantindo desse modo uma plataforma de projeção de influência positiva.

---

<sup>53</sup> Entre estes documentos orientadores contam-se: Código de Conduta sobre a Exportação de Armamentos 1998, Estratégia para a Prevenção e Controlo do Crime Organizado 2000, Estratégia Europeia Contra a Proliferação de Armas de Destruição em Massa 2003, Política Europeia de Vizinhança 2004, Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Sustentável 2006, Conceito Europeu para o Apoio ao Desarmamento, Desmobilização e Reintegração 2006, Estratégia Europeia sobre Combate à Radicalização e Recrutamento Terrorista 2005, Estratégia Europeia de Contra Terrorismo 2005, Consenso Europeu sobre Ajuda Humanitária 2007, Estratégia Europeia sobre Armas Ligeiras 2008, Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo 2008, Estratégia Europeia de Segurança Interna 2010 entre outros.

- Este aspeto prende-se com a necessária articulação entre a identificação de interesses e a escolha dos mecanismos, que melhor permitam a concretização de objetivos políticos e estratégicos, num contexto em que “soberania” e “segurança” são eles próprios “conceitos em revisão”.
- Os pequenos Estados devem apostar em capacidades deficitárias no seio das organizações de segurança, que reforcem as vantagens comparativas e níveis de especialização das organizações.
- Fomentar a adaptação da cultura e estrutura das administrações do Estado a conceitos de soberania partilhada, no sentido de uma adaptação progressiva, facilitadora da participação em novas formas de coordenação e cooperação no quadro da segurança e defesa europeia, como o *Pooling & Sharing*.<sup>54</sup>
- Aumentar a interoperabilidade interinstitucional e entre capacidades civis e militares por forma a aumentar o grau de eficácia da cooperação externa.
- No contexto europeu devem os pequenos Estados como Portugal saber atrair o interesse das agências de organizações internacionais para o estabelecimento das suas sedes em território nacional, captando especialistas nacionais para o seio das mesmas.
- Garantir que integração e participação sejam também sinónimos de autonomia e maximização de influência.
- Apoiar e promover a candidatura de altos funcionários nacionais a postos internacionais dando visibilidade à qualidade dos recursos materiais e humanos. Neste contexto é de notar a presença pouco significativa de funcionários portugueses no quadro das instituições europeias, com responsabilidade nos domínios da política externa, de segurança e defesa. No seio do Estado Maior da União Europeia os postos de direção/coordenação (nível *flag officer* e *branch chief posts*), não contam com a presença de um único oficial português, o que limita a influência de Portugal no seio deste órgão. Outro exemplo consubstancia-se no Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), onde Portugal conta apenas com dois altos funcionários na Divisão Estados Unidos/Canadá e na Unidade de Assuntos Pan-Africanos. Também no seio do *Crisis Management and Planning Directorate* (CMPD) do SEAE, o posto de Coordenação e de Conselheiro Militar Sénior ou os três postos de Chefe de Departamento, postos estes que se encontram na dependência funcional direta do Diretor do CMDP, não contam com a presença de altos funcionários

---

<sup>54</sup> Ver Nunes, 2012.

ou especialistas nacionais. No que respeita ao *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC), também sob égide do SEAE, nenhum dos cargos de direção dos três serviços abaixo do nível de Comandante de Operações Civis: Diretor de Pessoal e subdiretor do comandante de operações civis; Condução de Operações e Apoio a Missões conta com presenças nacionais e apenas dois postos intermédios são ocupados por funcionários portugueses.

No atual plano das relações internacionais, a maior parte dos atores atua em domínios de relacionamento externo complexos, onde múltiplos intervenientes operam na ausência de uma “grande narrativa”<sup>55</sup> orientadora sobre como prevenir a conflitualidade, reestabelecer a paz e reconstruir os Estados e as sociedades. À falta de um grande princípio orientador e unificador, há que adicionar dois desafios no plano internacional. Por um lado, os problemas decorrentes da rivalidade entre atores internacionais pela posse de mandatos, missões e recursos com inevitáveis consequências sobre a cooperação regional e a credibilidade e eficiência de Estados. Por outro, a crescente tensão entre os problemas de gestão económica e financeira e a gestão das crises e dos conflitos e que afeta a relação entre as instituições internacionais, os Estados dominantes e as estruturas de governação global.

Num sistema internacional onde a incerteza será cada menos mitigada pela força militar e cada vez mais controlada pela capacidade de prevenir, reabilitar e habilitar Estados e sociedades a governarem e a determinarem o seu próprio futuro, caberá aos atores com maior capacidade de adaptação garantir o estatuto de ator interveniente, contribuindo para moldar as premissas futuras daquela mesma narrativa.

---

<sup>55</sup> Gowan, Richard, 2012, p. 4.