

**A Legitimidade Processual e Deliberação
nas Organizações Internacionais de Segurança
Perspetivas de Afirmação de Portugal como Pequeno Estado**

Francisca Saraiva

Os *Working 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

Vítor 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: 2183-8429

ISBN: 978-972-9393-41-9

© Instituto da Defesa Nacional, 2017

Resumo

Este *working paper* tem por objetivo analisar as perspetivas de afirmação de Portugal como pequeno Estado no sistema multilateral de segurança considerando os seguintes aspetos centrais:

1. Assume-se que as organizações internacionais mais relevantes na política de segurança portuguesa são as Nações Unidas, a União Europeia e a Aliança Atlântica;
2. Examinam-se os processos de decisão nas organizações internacionais de segurança à luz da teoria da deliberação comunicativa;
3. Explora-se o tema da legitimidade processual dos mecanismos de decisão das organizações multilaterais de segurança e a sua importância para a política externa dos pequenos Estados, com especial enfoque no caso português.

As organizações multilaterais como espaços de deliberação

O plano analítico das organizações internacionais de segurança permanece dominado pelo estudo das grandes potências e pela lógica da barganha, que se encontra razoavelmente estudada sob o ponto de vista da escolha racional e da teoria dos jogos (Schelling, 1960, 1966; Fearon, 1994, 1998). Neste texto, incorporamos uma perspetiva de análise alternativa sobre as dinâmicas participativas nas organizações internacionais de segurança como instrumentos de política externa dos pequenos Estados. Com base nos estudos de Jürgen Habermas (1962, 1984, 1996, 2001, 2003) argumentamos que as organizações internacionais de segurança podem ser concebidas como espaços de participação e deliberação, ao permitirem práticas comunicativas que maximizam a capacidade de influência dos pequenos Estados nos ambientes multilaterais de

segurança. Este tema permanece pouco explorado na literatura tradicional dos estudos de política externa e nos trabalhos produzidos na perspetiva das organizações internacionais e regimes internacionais.

A conceção participativa-deliberativa da decisão tem a sua origem na teoria da democracia. Os estudos sobre democracia começaram a interessar-se pela deliberação na década de noventa do século XX. A deliberação enquanto processo introduz o debate argumentativo na análise do fenómeno político definindo como objetivo da deliberação a participação pública dos cidadãos na decisão coletiva, de modo a permitir o seu envolvimento em mecanismos de deliberação autêntica sobre decisões de que são os destinatários finais (Dryzek, 2000). Esta conceção de participação está vinculada à ideia de que apenas as decisões justificadas em termos convincentes devem ser aceites.

Do ponto de vista teórico Jürgen Habermas é a referência central desta tradição de estudos sobre a democracia. Habermas (1962, 1984) centra a sua teoria da deliberação democrática na capacidade do discurso como espaço de liberdade para argumentar e contra-argumentar. O pensamento de Habermas assinala assim a capacidade emancipatória do discurso, referenciando a esfera pública como espaço essencial para debater questões importantes capazes de gerar acordos e ideias comuns. Diametralmente oposta é a leitura de Michael Foucault (1996), que pensa a relação entre discurso e poder entendendo o discurso como uma prática de poder com capacidade de reprodução e dominação.

A evolução do quadro teórico de Habermas resulta de uma maturação do seu pensamento ao longo do tempo. Apesar da complexidade do pensamento de Habermas, a sua conceptualização da ação comunicativa no quadro de uma democracia participativa considera a participação dos cidadãos nas deliberações e nas tomadas de decisão no contexto de um Estado democrático consolidado que é capaz de bloquear as manifestações de violência (Mitzen, 2005), deixando de fora da análise o ambiente anárquico que caracteriza o ambiente internacional. A abordagem de Habermas assume que o processo de deliberação é vertical. Todavia, a expansão do debate sobre a esfera pública para um âmbito global reformula este entendimento passando a aplicar-se,

segundo o pensamento mais recente de Habermas, ao nível europeu e global. Nesse sentido, a dimensão vertical da democracia e da teoria do argumento e da ação comunicativa permitem pensar a relação Estado/sociedade na esfera pública global através de novos canais de participação social dos cidadãos e controlo democrático, envolvendo dinâmicas de participação dos cidadãos nas Organizações Não Governamentais no quadro de uma democracia de pendor cosmopolita (Habermas, 2001; Mitzen, 2005).

A teoria democrática da deliberação teoriza o processo democrático e a autenticidade da democracia, definindo deliberação como “um processo social que se distingue de outras formas de comunicação [...] na medida em que envolve mecanismos de persuasão e não a coerção, a manipulação e o engano” (Dryzek, 2000, p.1).

Estudiosos de diferentes matrizes teóricas das ciências sociais têm revisitado o conceito de deliberação, relacionando-o com o problema da legitimidade política. No caso da ciência política, dos estudos europeus e das correntes construtivistas na teoria das relações internacionais, bem como de alguns teóricos da governação global, procura-se estudar a possibilidade de deliberação em ambiente multilateral como processo com efeitos potencialmente transformadores no funcionamento do sistema internacional (Reus-Smit, 1997; Johnstone, 2011; Checkel, 2014).

O problema da legitimidade democrática das organizações internacionais pode ser estudado sob vários prismas de análise. No entanto, como sublinhou Bjola “in conceptual terms, international legitimacy is generally regarded as a key variable mediating the relationship between power, political authority and global governance.” (Bjola, 2005, p.268), muitas vezes reduzida à ideia de consenso.

Tipicamente a ideia de legitimidade, no quadro das organizações internacionais, focaliza-se na análise nos conceitos de legitimidade de entrada (*input legitimacy*) e de legitimidade de saída (*output legitimacy*) (Scharf, 1999; Wagner, 2005). Assim, para as correntes teóricas que interpretam a noção de legitimidade institucional em termos de *output legitimacy*, a legitimidade das organizações internacionais deriva da sua capacidade de prover bens públicos como a segurança, no caso nas organizações

multilaterais de segurança. Do ponto de vista analítico, a legitimidade de saída é olhada em termos de resultados substantivos que as organizações são capazes de oferecer. Os estudiosos da *input legitimacy*, pelo contrário, centram-se essencialmente na necessidade de encontrar modos de participação dos cidadãos nas decisões de que são beneficiários, tanto no plano nacional como no plano internacional, pondo em relevo os aspetos argumentativos do processo de decisão (Wagner, 2005).

Estudos recentes de Thomas Risse (2000), Brunnée e Toope (2010) e Johnstone (2003, 2010, 2011) sobre a legitimidade democrática das organizações internacionais sugerem a existência de uma dimensão horizontal da esfera pública global que não assume como tema central da análise argumentativa a participação dos cidadãos. A perspetiva da dimensão horizontal da esfera pública global recentra o núcleo da análise nos processos de deliberação e decisão em ambiente multilateral abrindo a possibilidade de análise dos contextos de interação social que põem em evidência os argumentos avançados pelos atores estaduais. Encarada dessa perspetiva, a lógica da deliberação é um mecanismo de escrutínio democrático (*accountability*) e um processo de legitimação das organizações internacionais. Deste modo, Mitzen (2005) sugere que as esferas públicas globais se concretizam em dois níveis fundamentais: em primeiro lugar num nível “transnacional”, que remete para dinâmicas verticais entre atores não estaduais – como as práticas dos cidadãos cosmopolitas e dos atores transnacionais de natureza não estadual –, e ainda num nível “internacional”, que diz respeito a esferas públicas constituídas por dinâmicas horizontais entre Estados. Esta perspetiva vai além do pensamento de Habermas ao possibilitar a articulação dos mecanismos interestaduais de decisão internacional com a teoria da ação comunicativa no quadro de fóruns de diplomacia multilateral.

De acordo com Risse (2000) as organizações internacionais devem entender-se como quadros normativos que estruturam a interação em ambientes densamente regulados. A perspetiva de Risse aponta, portanto, para a construção de uma nova agenda que torna a ação comunicativa um conceito aplicável às organizações internacionais, um modelo para pensar as políticas de deliberação democrática em ambientes interestaduais multilateralizados. A democracia deliberativa em ambiente multilateral

remete, nesse sentido, para a ação comunicativa como lógica de apropriação através do discurso e da deliberação. Em suma, esta perspectiva explora o termo “legitimidade” conotando-o com processos de interação social envolvendo Estados que participam, deliberam e decidem no quadro de estruturas multilaterais institucionalizadas. Risse procura, deste modo, distanciar-se da questão do modelo discursivo da democracia cosmopolita, que aponta para novas formas de mobilização transnacional dos cidadãos dos Estados membros das organizações internacionais, optando por privilegiar a capacidade de deliberação dos próprios Estados no relacionamento que os Estados mantêm entre si nestes fóruns de decisão coletiva.

A abordagem de Jonhstone (2003, 2010, 2011) ao Conselho de Segurança das Nações Unidas incorpora esta perspectiva na sua análise da qualidade das deliberações e das próprias decisões do Conselho de Segurança, apontando para a importância do discurso jurídico nos discursos políticos dos governos que compõem este órgão restrito e a capacidade de argumentação dos diplomatas dos países aí representados.

Nem todas as razões aduzidas no quadro de processos deliberativos são de natureza jurídica. No entanto, tal como Jonhstone, Eriksen (2013) acredita que a argumentação jurídica é central na teoria da deliberação em ambiente multilateral. De acordo com Eriksen o discurso jurídico ajuda a reduzir o problema da indeterminação, o que é particularmente importante na medida em que permite excluir, à partida, os argumentos legalmente irrelevantes.

Em 2003, Jonhstone salientava que os discursos jurídicos fazem parte de um processo discursivo mais amplo. Nas palavras de Jonhstone: “o Direito Internacional opera largamente através de processos de discursos de justificação” (Jonhstone, 2010, p. 180). Jonhstone (2011) chamou a atenção para a importância das cartas constitutivas e normas formais que regulam a atividade das organizações internacionais. Segundo o autor, estes dois aspetos constituem os elementos centrais da argumentação jurídica. A teoria da deliberação centrada no discurso e no argumento também está presente nos estudos europeus. A análise dos processos de deliberação no quadro da União Europeia

como estrutura densamente institucionalizada remete frequentemente para a necessidade de conferir maior legitimidade ao projeto europeu.

Na Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), a problematização da participação dos cidadãos como chave da legitimidade democrática da decisão caracteriza-se pela discussão do papel do Parlamento Europeu e do efetivo envolvimento dos Parlamentos nacionais dos Estados membros no processo de tomada da decisão europeia (Wagner, 2005). A maior parte dos estudos sobre deliberação tem tido uma natureza normativa, trabalhando no sentido de uma correção do *deficit* democrático na União. O que está geralmente em causa na discussão da arquitetura institucional europeia nas questões de política externa e de segurança é a notória ausência de participação dos parlamentos (europeu e nacionais) no processo decisório, na medida em que apenas podem acompanhar a elaboração e execução da Política Externa e de Segurança Comum/Política Comum de Segurança e Defesa. Mas, como refere Checkel (2014) a teoria da deliberação democrática, como teoria política ou metateoria, não deve negligenciar o desenvolvimento de um programa de investigação empírica relevante. No presente texto, introduzimos a problemática do método do consenso como metodologia de negociação e decisão nesta área de cooperação europeia, procurando analisar a sua relação com o sistema de votação por unanimidade formalmente previsto na Política Comum de Segurança e Defesa com o objetivo de mapear o contexto empírico das dinâmicas deliberativas nesta área de atuação da União Europeia.

A atenção dada pelo liberalismo institucionalista e correntes construtivistas nas relações internacionais essencialmente ligadas ao trabalho de Barry Buzan (1997), Wendt (1999) e Adler e Bartnett (1998) às ideias e normas para explicar o processo de transformação da NATO depois da queda da União Soviética consolidou o entendimento da NATO como organização de segurança em que os países membros se guiam por normas de confiança e partilha comuns. A partir das investigações de Karl Deutsch *et al.*, na década de 50 (Deutsch *et al.*, 1957) sobre a zona euro-atlântica como uma comunidade de segurança pluralista, esta perspetiva construtivista olha para a NATO como uma área com identidade comum baseada em elementos materiais e simbólicos que ajudam a explicar por que

razão os Estados membros da organização já não esperam ou preparam o uso da força no seu relacionamento com os restantes membros e priorizam a promoção de valores liberais e democráticos na Europa (Doyle, 1986). Nesse sentido, o construtivismo sublinha o papel da escolha e da deliberação defendendo que a realidade é um feito constitutivo do discurso.

A literatura que analisa os mecanismos de decisão no Conselho do Atlântico Norte evidencia a importância do convencimento dos aliados pela via da argumentação para se alcançar o resultado mais adequado ou a solução mais justa¹. O argumento que confere legitimidade às decisões repousa no voto por unanimidade e nas consultas sistemáticas, garantindo uma participação igualitária na discussão coletiva, como defendido por Habermas (1984). A teoria da democracia deliberativa no quadro da NATO funda-se, portanto, na legitimidade das decisões por unanimidade, partindo do pressuposto de que unanimidade e consenso são equivalentes funcionais no processo deliberativo. Só muito recentemente se começou a questionar a linearidade desta ideia. Head (2008) e Bjola (2005) analisaram o processo negocial que conduziu à intervenção aérea da NATO no Kosovo. Reavaliando empiricamente o caso da intervenção da NATO no Kosovo, que Bjola já havia analisado, Head concluiu, ao contrário deste, que no Kosovo não houve deliberação e identificou padrões de exclusão, coerção e ilegitimidade no modelo de decisão do Conselho do Atlântico Norte (CAN) dominado pelo consenso enquanto método de discussão e decisão que há muito substituiu o sistema de votação por unanimidade. Estes estudos empíricos abrem, portanto, a possibilidade de discutir os méritos do método do consenso no quadro da legitimidade processual deste órgão de decisão coletiva, permitindo mapear o contexto empírico das dinâmicas deliberativas nesta organização de segurança da região euro-atlântica.

Tendo por base a teoria da deliberação democrática de Habermas este texto explora, portanto, a questão da legitimidade institucional das organizações internacionais de segurança mais relevantes na definição da política externa e de segurança do Estado português tendo em conta: 1) a argumentação política no Conselho de Segurança das

¹ Para uma discussão do tema veja-se Nunes (2006).

Nações Unidas como órgão que detém a responsabilidade principal na gestão da segurança internacional; 2) os mecanismos de deliberação comunicativa das instituições envolvidas na definição da política de segurança da União Europeia e 3) a legitimidade das decisões do Conselho do Atlântico Norte da Aliança Atlântica, explorando “o poder do melhor argumento” e a sua relação com a legitimidade de entrada (*input legitimacy*) na perspetiva das opções de política externa de Portugal como pequeno Estado.

Neste texto argumentamos que a legitimidade processual destas organizações de segurança está intimamente ligada a práticas de consenso que definem as práticas formais e informais de decisão no seio destas organizações. Nesse sentido a compreensão dos mecanismos do consenso é uma forma promissora de conceptualizar e desenvolver o tema da legitimidade institucional, em particular do ponto de vista das necessidades dos pequenos Estados ampliarem a sua capacidade de influência internacional, definida por Goetschel como a capacidade dos indivíduos/grupo de indivíduos de modificar a conduta de outros indivíduos/grupos da forma que se deseja (Goetschel, 1998, pp. 14-15).

De facto, a teoria política normativa tem enfatizado o uso das boas razões, em detrimento da força que caracteriza os processos de barganha (Naurin, 2010). A barganha é uma forma de agregação de interesses que se constrói na base de ameaças e promessas mútuas. Na barganha não há qualquer alteração em relação ao que os atores desejam ou entendem que será correto fazer (*idem*) o que significa que no curto prazo as preferências dos atores são fixas. De acordo com Risse (2000), a deliberação contrasta com as estratégias de barganha na medida em que é um discurso de procura da verdade sobre o que será a “melhor coisa a fazer”. Este processo de interação social privilegia a ética da argumentação sobre os factos e normas aplicáveis e o que elas podem prescrever. Warntjen (2010) caracterizou este processo como uma tentativa de atingir um “consenso fundamentado” em torno do bem comum. Com o método argumentativo pretende-se transformar as preferências e as identidades, dar razões convincentes sobre os méritos das diferentes opções em termos de correção e/ou validade factual, promover uma verdadeira “discussão sobre os méritos”. O ponto de

partida da deliberação é a ideia de que, neste ambiente social, as propriedades fundamentais - interesses e preferências – dos indivíduos podem ser reformulados.

Encarada desta perspectiva, a deliberação é uma forma de interação política nas organizações internacionais com responsabilidades de segurança. Na ótica dos pequenos Estados o modelo deliberativo articula-se com as suas preocupações emancipatórias em relação à ordem internacional existente, estando subjacente o interesse em afirmar uma política externa multilateral universal e regional mais assertiva e participativa. Crê-se que a capacidade de influência dos pequenos Estados sobre os acontecimentos sai reforçada na medida em que existe espaço social para a participação democrática e a possibilidade de discussões legítimas.

A literatura sobre deliberação no seio das organizações internacionais identifica quatro dimensões relevantes para a política multilateral dos pequenos Estados: 1) a ideia da argumentação ser mais comum nos procedimentos da política intergovernamental caracterizados pela regra da unanimidade e a produção de *soft law* (normas juridicamente não vinculativas); 2) a noção de que a deliberação está mais presente em áreas pouco politizadas ou puramente técnicas - nas áreas de *soft law*, mas também nos comités de aconselhamento e nas fases de pré-negociação e em ambientes mais fechados (*closed-door*); 3) a tendência para o consenso, enquanto método de negociação e de decisão nestas organizações, como dimensão essencial do processo deliberativo e, por último, 4) os méritos da deliberação na mitigação dos enviesamentos associados à tomada de decisão coletiva (Naurin, 2010; Eriksen, 2013).

O ponto de partida mais comum da literatura que se debruça sobre este assunto sugere que a argumentação é mais frequente nas áreas de cooperação intergovernamental. É assim no Conselho de Segurança das Nações Unidas, na política de segurança da União Europeia e no seio das decisões tomadas no Conselho do Atlântico Norte da NATO. Os autores ligados à teoria da deliberação nas organizações internacionais têm defendido que a exigência da unanimidade – mecanismo de votação que exige a aprovação do texto por todas as partes – promove a argumentação, observando que a unanimidade se traduz, frequentemente, numa lógica de decisão por consentimento tácito. Para esta

perspetiva as votações por maioria geram, à partida, conflitos e a polarização de posições nas organizações internacionais. Nas três organizações de segurança que constituem os pilares fundamentais da política de segurança de Portugal o traço distintivo do seu funcionamento é o consentimento tácito, frequentemente entendido como a ausência de oposição aberta dos Estados envolvidos na tomada da decisão.

Os teóricos da deliberação democrática que estudam as organizações internacionais como fóruns de deliberação sugerem que a estratégia de deliberação tem potencial emancipatório para os Estados com acesso limitado aos recursos do poder material. Esta perspetiva identificou as vantagens da deliberação para os pequenos Estados em ambientes acentuadamente informais e de práticas costumeiras, defendendo que o acesso desigual aos recursos materiais que caracteriza o ambiente político internacional pode ser compensado através da persuasão e da argumentação. Estes autores colocam em questão o problema da desigual repartição dos recursos materiais, defendendo que o processo argumentativo permite dar aos pequenos poderes maior capacidade de ação política nas organizações internacionais do que a sua capacidade material relativa poderia fazer-nos supor (Naurin, 2010).

De acordo com a proposta teórica de Habermas, como referido, não existe uma dimensão horizontal da esfera pública global. No modelo sugerido por Habermas a participação dos cidadãos constitui o elemento central do processo deliberativo. Na medida em que no modelo habermasiano a deliberação ideal pressupõe a ausência de relações de poder, hierarquias sociais e acessos assimétricos (Habermas, 2001), as organizações internacionais dificilmente poderiam cumprir os requisitos definidos por Habermas. Esta posição, que foi consensual durante décadas, tem dado lugar a perspetivas alternativas desenvolvidas pelas correntes construtivistas na teoria das relações internacionais e pelos teóricos da governação global, que advogam que é necessário construir novos referenciais no sistema político internacional, o que implica redimensionar o debate em torno da questão dos pequenos Estados. Rompendo com a posição de Habermas, a ideia de que é possível a afirmação dos Estados mais fracos do sistema internacional em processos de socialização do consenso largamente informais, frequentemente não previstos, muitas vezes entendidos como a única solução para

ultrapassar bloqueios formais, vai ganhando forma. Esta abordagem tem contudo detratores. Naurin (2010), por exemplo, contrapõe que a argumentação deliberativa tende a favorecer os grandes Estados pois só eles podem ter recursos humanos e materiais suficientes para argumentar convincentemente, ao passo que a barganha corporiza a opção mais vantajosa de quem mais pode perder, ou seja, essencialmente os Estados mais frágeis do sistema internacional. Segundo Naurin (*idem*), no quadro da política de segurança da União Europeia os grandes poderes são os países que mais recorrem à argumentação, em particular os mais antigos, com experiência e conhecimento dos procedimentos em Bruxelas, em todos os momentos do processo negocial na União. Para Naurin, os grandes Estados argumentam com maior liberdade porque sentem menor pressão. Consequentemente Naurin conclui que um não acordo terá sempre consequências mais negativas para os pequenos Estados que integram a União Europeia.

Na teoria da argumentação e da ação comunicativa o poder de veto (bem como de outras fontes de poder e controlo) é visto como uma condição que possibilita a argumentação. As investigações centradas no veto enfatizam a necessidade do ator se sentir confiante para argumentar, preferindo fazê-lo em detrimento de um processo de barganha, um jogo político que tem na sua base uma lógica de ameaças mútuas. A tendência para o diálogo e para o consenso dependerá, no entanto, do grau de publicidade do processo. Segundo Naurin (*idem*) a publicidade pode ajudar no processo de argumentação. No entanto, a existência de público aumenta a pressão da situação e reduz a possibilidade de controlo. Nesse sentido, parece poder afirmar-se que ao invés de facilitar a deliberação na maior parte dos casos a publicidade acaba por inibir o processo argumentativo. Os grupos de trabalho são, assim, o ambiente ideal para a ação comunicativa, na medida em que o grau de publicidade nestes ambientes fechados é menor por comparação com o grau de exposição ao público dos fóruns de negociação formais (Naurin, 2007).

A teoria da ação comunicativa no contexto de ambientes multilaterais trabalha com dois conceitos de consenso - um consenso processual e um consenso associado ao momento da decisão, que define o produto ou resultado da decisão. O consenso processual

reporta-se a um estilo de negociação específico. Ao conceito de consenso em termos de resultado corresponde o momento da decisão que permitirá, no caso das organizações de segurança, prover segurança como bem público. Esta noção de consenso centra-se na possibilidade dos Estados objetarem à medida em análise. Neste sentido é o substituto do voto formal. Já o consenso processual é um estilo de negociação que culminará numa solução universalmente acordada (Payton, 2010).

Legitimidade processual e deliberação no Conselho de Segurança das Nações Unidas

A Carta das Nações Unidas estabeleceu um sistema multilateral de segurança que refletia a necessidade de configuração de uma nova ordem mais estável e duradoura. As competências específicas do Conselho de Segurança das Nações estão explicitamente delimitadas nos Capítulos VI, VII e VIII na sua Carta constitutiva (Carta de São Francisco), regulando os seus poderes e estabelecendo o seu modo de funcionamento.

Há várias abordagens possíveis ao papel do Conselho de Segurança no contexto da manutenção da paz e da segurança. Uma parte da literatura mais recente analisa o Conselho de Segurança como fórum de deliberação internacional e estuda as estratégias de participação externa dos pequenos Estados neste espaço institucionalizado de diálogo, negociação e deliberação entre Estados soberanos.

Johnston (2003), Hurd (2007) e Cronin e Hurd (2008) analisaram o processo de tomada de decisão no Conselho de Segurança das Nações Unidas à luz da teoria da deliberação, colocando questões novas e alternativas à perspetiva mais clássica do Conselho de Segurança enquanto produtor de segurança internacional².

² Esta secção segue de perto as ideias desenvolvidas por Saraiva(2015). “Estratégias de Participação dos Pequenos e Médios Estados no Conselho de Segurança das Nações Unidas”. In Susana Vaz Patto, João Madureira, Mateus Kowalski (org.). *A Participação de Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas 2011-2012*. Lisboa: ID/MNE, pp.101-115.

Para Hurd (2007) é possível conceber o Conselho de Segurança como fórum de deliberação, na medida em que neste espaço de negociação os Estados atribuem grande importância à possibilidade de argumentar e justificar, de persuadir e ser persuadido. A interação política é permanente. No entanto, Hurd também reconhece que o Conselho de Segurança não é o fórum ideal para deliberar porque a afirmação plena dos argumentos, a deliberação ideal no pensamento de Habermas, pressupõe a ausência de relações de poder. Ora a tomada de decisão no Conselho de Segurança consagra uma profunda assimetria de poder entre os membros permanentes e não permanentes, ao exigir uma dupla maioria, quantitativa e qualitativa para aprovar decisões substantivas. Desta forma, para que uma decisão substantiva do Conselho seja tomada são necessários nove votos favoráveis, incluindo o voto afirmativo de todos os membros permanentes (Estados Unidos, China, França, Inglaterra e Federação Russa). Mas se por um lado, Hurd reconhece as disparidades de poder entre os membros do Conselho de Segurança e o desconforto em relação à questão da composição não ser representativa, por outro, também afirma que o Conselho de Segurança deve ser valorizado como espaço de deliberação, lembrando que esta estrutura é menos fechada e desequilibrada do que aparenta à primeira vista. Nesta medida, a legitimidade do Conselho de Segurança como um fórum de deliberação funda-se na participação de todos os países que integram o Conselho, num ambiente de cooperação, partilha e persuasão que atenua o peso de outros fatores diferenciadores (Hurrell, 2005).

A persuasão é a base da política deliberativa. A deliberação é, segundo Cronin e Hurd (2008), uma oportunidade de participação com base em procedimentos conhecidos, uma forma de legitimação dos resultados da negociação. O conceito argumentativo da deliberação remete, assim, para valores e um vocabulário de significados partilhado. É pelo discurso que persuadimos. Deste modo os recursos discursivos responsáveis pela persuasão são a linguagem diplomática e a linguagem do direito e da moral partilhada.

A teoria da deliberação argumentativa atribui grande importância à legitimidade do processo de tomada de decisão coletiva no Conselho de Segurança. Os defensores da deliberação acreditam que a deliberação legitima a decisão coletiva no Conselho de Segurança em múltiplos sentidos, nomeadamente: 1) a deliberação aumenta a

informação disponível e conseqüentemente a assimetria de informação deixa de afetar a estratégia dos pequenos Estados não permanentes do Conselho; 2) a ação comunicativa revela as preferências dos outros atores envolvidos no jogo cooperativo facilitando a formação de consensos neste órgão e 3) a participação na deliberação coletiva pode alterar as preferências dos jogadores e também as suas identidades e por conseguinte as suas próprias percepções do que são os seus interesses.

A Carta das Nações Unidas e as Regras de Processo Provisórias³ regulam a interação entre membros permanentes e membros eleitos do Conselho de Segurança segundo um conjunto de regras e características estruturalmente limitativas da liberdade de ação dos membros não permanentes, com particular enfoque na regra que exige uma maioria qualificada de nove votos, sujeita a veto dos membros permanentes, para decidir uma questão substantiva. Mas os estudos sobre os mecanismos de decisão do Conselho de Segurança mostram que há formas específicas de interação discursiva que não se reduzem à questão do veto. Podemos perceber, então, que as complexas interações políticas neste órgão refletem as dinâmicas negociais resultantes de importantes mudanças ocorridas nos procedimentos associados à tomada de decisão coletiva.

Na discussão dos métodos de trabalho do Conselho de Segurança o direito de veto é naturalmente a questão política mais saliente. O direito de veto tem sido alvo de muitas críticas na medida em que promove a desigualdade jurídica dos membros do Conselho de Segurança, constituindo um sério obstáculo à decisão coletiva. Em teoria, a abolição do direito de veto permitiria aumentar o número de coligações ganhadoras elevando, deste ponto de vista, a probabilidade de aprovação de resoluções e declarações. Este argumento é importante, mas está de esgotar a questão. O fundamental, aqui, é destacar que o fim das rivalidades bipolares provocou uma drástica redução do uso do veto por parte dos cinco membros permanentes (P5) diminuindo, deste modo, o peso político deste instrumento⁴. Mais relevante ainda para esta discussão é o facto da esmagadora maioria das decisões tomadas pelo Conselho de Segurança já não serem

³ S/96/Rev.7.

⁴ Ver *Changing Patterns in the Use of the Veto in The Security Council 1945-2012*, disponível em https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Changing_Patterns_in_the_Use_of_the_Veto_as_of_August_2012.pdf.

votadas mas aprovadas através do procedimento do consenso. Há quase quatro décadas que o Conselho de Segurança vem adotando este método de decisão (e também de negociação) para a generalidade das situações que são levadas ao seu conhecimento. No período compreendido entre 2000 e 2013, o número de resoluções aprovadas por consenso, isto é, sem recurso a uma votação, atingiu mesmo um máximo histórico, situando-se atualmente nos 93,5% (Security Council Report, 2014).

O veto escondido é outro aspeto a ter em conta na análise dos mecanismos informais no processo de tomada de decisão. Por veto escondido entende-se a ameaça de veto. Uma ameaça de veto, que muitas vezes se resume à percepção de que um ou mais membros permanentes poderão vetar um projeto de resolução, pode levar a que uma resolução seja pura e simplesmente retirada. Outra situação comum nas consultas informais entre os quinze membros do Conselho de Segurança que também resulta da ameaça de veto são as alterações introduzidas nas resoluções. Na medida em que enfraquecem o conteúdo normativo da resolução a resistência de alguns membros ao texto proposto tenderá a ser menor permitindo, desta forma, que o documento seja adotado pelo coletivo (Nahory, 2004). É interessante notar que a ameaça de veto também pode influenciar o agendamento (*agenda setting*) dos assuntos no Conselho de Segurança. Nestes casos a ameaça de veto pode ser suficiente para o assunto ser retirado da agenda apesar de formalmente não ser possível vetar questões processuais (Hosli *et al.*, 2011). Existe inclusivamente a possibilidade de uma ameaça de duplo veto, nas situações em que os membros não permanentes não propõem um tema para agenda por receio de que essa decisão possa vir a ser objeto de uma ameaça de veto.

A perspetiva do discurso avalia o peso da argumentação no processo de aconselhamento e tomada de decisão no Conselho de Segurança em termos de intercâmbio de informações livres de coerção externa e interna, mas as condições de acesso à argumentação dos pequenos Estados encontra dificuldades de operacionalização no atual processo de decisão coletivo. Alguns aspetos merecem ser referidos e analisados. Em primeiro lugar cabe realçar a ideia de que existe uma forte interação entre padrões formais e informais de consulta, negociação e votação/decisão que moldam a capacidade de decisão do Conselho de Segurança (Hosli *et al.*, 2011). O

segundo aspeto a considerar nesta discussão é a desvalorização das Regras Provisórias de Procedimento do Conselho de Segurança, documento que se mantém praticamente inalterado desde 1945, em relação aos costumes e práticas informais que norteiam o seu funcionamento e que surgem em notas do Presidente do Conselho de Segurança⁵ ou que, apesar de não estarem escritas são aplicadas no dia-a-dia. Crê-se que a informalidade crescente do funcionamento do Conselho reflete o aumento exponencial de reuniões e resoluções aprovadas de 1989 em diante.

Schia (2013) observa que a cultura de trabalho informal do Conselho de Segurança acentua a desigualdade entre membros permanentes e eleitos redesenhando, nesse sentido, as assimetrias introduzidas pelo direito de veto. Aqui o papel dominante dos membros permanentes na definição das boas práticas e estilo do Conselho de Segurança é importante, sugerindo-se que a prática e a ação geram padrões sociais que no Conselho de Segurança podem resultar numa distribuição ainda mais desigual de poder. O fenómeno tem múltiplas dimensões. Desde logo, os membros permanentes conhecem as regras de jogo dos processos informais e definem o estilo, o costume e as boas práticas há sessenta anos. Por outro lado, as delegações dos P5 têm um profundo conhecimento do Conselho de Segurança e superior informação, permitindo-lhes influenciar os resultados - resoluções, declarações presidenciais e declarações à imprensa. Os membros permanentes conhecem amplamente os temas que há décadas integram a agenda do Conselho de Segurança, mantendo o registo do que foi discutido ao longo dos anos no contexto de consultas informais.

Tais críticas chamam a atenção para uma certa tensão entre membros permanentes e não permanentes (*idem*). Nos últimos cinco/seis anos a afirmação do Conselho de Segurança como espaço de persuasão tem sido prejudicada pelos membros permanentes em dois sentidos distintos: 1) na medida em que introduziram nas consultas informais grande rigidez a persuasão e os discursos de justificação são um exercício difícil, o que retira importância às consultas informais. Na verdade, esta

⁵ Ver Nota S/2010/507, conhecida simplesmente como Nota 507, sobre os métodos de trabalho do Conselho de Segurança.

capacidade foi aparentemente transferida para uma rede de peritos que prepara previamente os projetos de resolução que irão ser discutidos nestas consultas informais (Madureira, 2015); 2) em segundo lugar, porque os costumes e práticas informais introduzidos ao longo das últimas décadas foram impostos através da coação e não por meio de uma argumentação suficientemente persuasiva que convencesse os restantes membros da sua utilidade.

O enfoque nas dinâmicas informais permite compreender as assimetrias e desigualdades mas igualmente enfatizar a existência de novos espaços de participação que convidam os pequenos Estados a um aprofundamento da sua capacidade de persuasão e justificação. O ponto central do argumento é que a informalidade deve permitir a construção em conjunto das regras e a persuasão deve funcionar, tendo em conta que o objetivo é que os diferentes níveis de informalidade permitam conhecer e avaliar, em cada momento, os argumentos avançados pelos Estados envolvidos no processo de tomada de decisão.

Não há nenhuma razão *a priori* para supor que os pequenos Estados não podem promover no Conselho de Segurança um ambiente de “maior participação”. A experiência participativa e deliberativa pode ser aprofundada tirando, por exemplo, partido do capital de conhecimento acumulado dos pequenos Estados que já assumiram anteriormente responsabilidades no Conselho de Segurança. Por outro lado, as presidências rotativas dos pequenos Estados no Conselho de Segurança permitem apresentar temas que não estão formalmente na agenda das Nações Unidas ou manter determinados assuntos na agenda considerados politicamente relevantes, nomeadamente assuntos incluídos em anteriores mandatos no Conselho de Segurança, constituindo uma oportunidade para questionar o quase monopólio dos membros permanentes no agendamento das questões internacionais. Segundo, o debate sobre os costumes e práticas informais tem evidenciado que existe um espaço político para os pequenos Estados nos órgãos subsidiários do Conselho de Segurança, sempre presididos por membros não permanentes, embora segundo uma distribuição exclusivamente decidida pelos membros permanentes. Considera-se que estes espaços ainda estão poucos explorados e que podem ser locais de resistência contra o domínio político dos

membros permanentes no Conselho de Segurança. Terceiro, a defesa de propostas de reforma dos costumes e práticas informais pelos pequenos Estados representa uma forma de contestação e uma estratégia de aprofundamento da legitimidade processual e substantiva das decisões do Conselho. Por exemplo, a Nova Zelândia, Singapura e a Argentina sugeriram algumas reformas dos procedimentos de trabalho que já foram aceites pelo Conselho. Da mesma maneira, Portugal, Canadá, Bangladesh e Grécia destacaram-se na presidência dos comités de sanções (Security Council Report, 2007). As propostas dos Petite Five e do Accountability, Coherence and Transparency Group (ACT), grupo a que Portugal pertence, são uma parte importante deste processo. O desenho das regras informais e a plena participação nestas práticas informais criam novos espaços de deliberação que convidam à participação dos pequenos Estados. Assim, devem ser consideradas e aprofundadas estratégias que permitam operacionalizar essa participação ativa e empenhada em todas as dimensões da vida do Conselho de Segurança.

Legitimidade processual e deliberação na UE e NATO

As questões de legitimidade processual - envolvendo as fases de negociação e da tomada de decisão - são centrais na avaliação da União Europeia e da NATO enquanto produtores de segurança internacional.

Analisando o desenvolvimento institucional da União Europeia e Nações Unidas, Urfalino (2014) recorda que estas organizações internacionais raramente recorrem a votações (incluindo nos domínios comunitarizados da União), dando preferência a decisões coletivas por consentimento tácito e ausência de oposição aberta. Urfalino entende que se terá consolidado, nestes fóruns, a regra do consentimento tácito, ou a decisão que é viabilizada pela não oposição dos países envolvidos na tomada de decisão coletiva. O consenso significa que o texto em análise é geralmente aceitável, sem objeção formal das delegações, muito embora algumas delas possam formular reservas

quanto ao fundo ou a determinados aspetos do texto sem, no entanto, impedirem a formação do consenso.

Portanto, à semelhança das Nações Unidas, a União Europeia e a NATO adotaram um mecanismo alternativo à decisão por votação que se institucionalizou e tornou a regra nestas organizações. Recorde-se que a unanimidade é a regra geral para a adoção das decisões no Conselho de Ministros (e no Conselho Europeu) no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia. Com efeito, apesar do método decisório ter natureza intergovernamental, em que o mecanismo de votação definido nos tratados é a unanimidade, o consenso, que não é uma regra de votação e não tem definição jurídica, é uma prática comum na decisão no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia.

O argumento para investigar o mecanismo de decisão por consenso é o de que a regra da unanimidade (assim como a maioria simples) é uma modalidade de decisão em que os pequenos e os grandes estão em igualdade de circunstâncias para inviabilizar propostas de que discordem (Gron e Wivel, 2011). Nesse sentido, a votação por maioria qualificada é no quadro da União Europeia o método de votação que mais beneficia os grandes Estados (Bailer, 2010). O conceito de pequenos Estados é um conceito determinante na União Europeia se pensarmos que com exceção da Alemanha, França e Reino Unido, todos os Estados da União se podem considerar, para efeitos desta discussão, Estados pequenos.

Frequentemente, o mecanismo da decisão por consentimento tácito e a decisão por consenso são referidos como termos equivalentes. Na ótica de Krick (2015) a adoção da regra do consentimento tácito influencia decisivamente as expectativas dos agentes envolvidos na decisão e a qualidade dos resultados. Krick defende que esta técnica de decisão produz capacidade de vinculação ou compromisso dentro do grupo e que os dois elementos do seu mecanismo de agregação – decisão sem recurso a votação e a ausência de qualquer tipo de oposição aberta – estão intimamente interligados (*idem*). Com efeito, o consentimento não é ativo, é sempre passivo, e é precisamente pelo facto

de não existir nenhuma oposição aberta do coletivo ao sentido da decisão que a votação pode ser evitada.

Na medida em que o método do consenso é um método de decisão inclusivo e participativo, ao adotá-lo as organizações de segurança estariam a reforçar a legitimidade das suas decisões, tanto ao nível processual como substantivo (Nail, 2013). Contudo, como afirmado, nem todos os estudiosos partilham desta ideia, que tem vindo a ser crescentemente posta em causa. Coleman (1990), por exemplo, discorda da ideia, alegando que o procedimento do consenso não é vantajoso para os pequenos Estados. Na perspetiva deste autor, em vez de aumentar a transparência e a participação dos órgãos decisórios multilaterais, na prática o consenso reforça a opacidade e os desequilíbrios do poder, diminuindo deste modo a possibilidade de uma decisão deliberativa.

A determinação do carácter emancipatório do método do consenso na Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia pressupõe, do nosso ponto de vista, a continuação do debate em torno da evolução conceptual da Política Comum de Segurança e Defesa, das dinâmicas que se observam nas instituições comunitárias diretamente envolvidas na decisão e execução desta política e do posicionamento assumido pelos Estados em matéria de segurança, dentro e fora das estruturas comunitárias.

Alguns sinais contraditórios podem ser alinhados. Em primeiro lugar, os grandes poderes têm preferido cooperar informalmente entre si em matérias de segurança da União Europeia, pondo em causa as salvaguardas institucionais que protegem a influência política dos pequenos Estados no quadro da Política Externa e de Segurança Comum. Por outro lado, verificamos que o Tratado de Lisboa codificou, no n.º 4 do artigo 15.º, o uso tácito do consenso que anteriormente figurava como uma regra informal de decisão nas áreas comunitarizadas. A questão é relevante, na medida em que se assiste a um alargamento progressivo das áreas sujeitas a aprovação por maioria qualificada e, paralelamente, a um crescente uso do consenso nestas mesmas áreas de decisão. Portanto, o que leva à escolha desta opção é algo complexo e multidimensional. Quanto

aos pequenos Estados, devem adaptar-se às profundas mudanças formais e informais que afetam a União Europeia, tendo em conta o objetivo de construir uma visão comum europeia em matéria de segurança assente na força do melhor argumento e do bem comum.

Segundo Howorth (2012) a recuperação do debate em torno da natureza intergovernamental/supranacional da construção comunitária poderá facilitar a adaptação dos pequenos Estados às novas dinâmicas institucionais na área da política de segurança da União. Apesar de Maastricht e Lisboa terem mantido o caráter intergovernamental da política de segurança europeia (decisões tomadas por unanimidade), a literatura sobre as agências e grupos de trabalho que se constituíram em torno da área de segurança tem defendido a ideia de que ocorreu uma complexificação do processo decisório, caracterizado pelo fortalecimento da burocracia europeia como ator relevante nesta área de decisão comunitária (Jepp, 2010; Risse, 2000). Os autores que analisam o papel do Conselho da União Europeia argumentam que as decisões são esboçadas e formuladas pelos grupos de trabalho e comités do Secretariado Geral do Conselho, na Comissão Europeia e nas capitais nacionais. O trabalho destes grupos e comités é complementado pela intervenção dos peritos que fazem aconselhamento técnico no Comité Militar da UE (EUMC) e Comité para os Aspectos Cíveis da Gestão de Crises (CIVCOM). Por último, as recomendações destes peritos seguem para o Comité Político e de Segurança (PSC) e Comité dos Representantes Permanentes da União Europeia (COREPER), que as transformam em opções políticas. Na verdade, O COREPER não prepara simplesmente o trabalho do Conselho. Em muitos casos, o COREPER acaba por assumir o papel do Conselho como fórum de negociação (Howorth, 2012). Raramente os políticos eleitos alteram ou arbitram assuntos importantes. Por outro lado, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, figura criada pelo Tratado de Lisboa, faz a ponte entre o Conselho e a Comissão Europeia contribuindo para uma certa fusão das respetivas burocracias com responsabilidade na política externa e de segurança. É por isso duvidoso que se trate de um modelo puramente intergovernamental.

O Tratado do Atlântico Norte ou Tratado de Washington que institui a Aliança Atlântica não faz qualquer referência ao método de decisão exceto no artigo 10.º referente às decisões sobre o alargamento da Aliança Atlântica, ao prever a necessidade de “acordo unânime” para endereçar um convite a um Estado para se juntar à Aliança. O problema da ausência de mecanismos de votação explicitamente referidos no tratado constitutivo foi resolvido pelo desenvolvimento gradual de um conjunto de práticas costumeiras que regulam o processo decisório no Conselho do Atlântico Norte.

A regra da unanimidade pelo consenso foi adotada logo nos primeiros anos da Aliança Atlântica e manteve-se inalterada até aos dias de hoje. Os três elementos centrais que emergem no processo de decisão da NATO são o princípio da consulta, o princípio do consenso e o princípio da indivisibilidade da segurança da Aliança Atlântica.

Em termos de desenho institucional as semelhanças entre a NATO e a União Europeia são evidentes.

Formalmente todos os Estados da NATO são iguais, todos os países têm direito a recorrer ao direito de veto, como é próprio de um modelo intergovernamental de forte legitimidade processual. Todavia, tanto na NATO como na União Europeia a generalização da decisão por consenso e a consulta sistemática implicou o abandono do modelo das votações formais por unanimidade, o que se traduziu numa complexificação do processo de decisão e num esforço de negociação e persuasão contínuo entre os Aliados. Na votação por unanimidade é exigido o apoio explícito de todos os Aliados ao texto proposto. Já o procedimento do consenso é bastante mais flexível. Como referido, no consenso pode haver países que discordem de alguns aspetos do texto, mas a decisão acaba por ser tomada na medida em que estes Estados não se opõem à decisão, isto é, acordam não discordar da decisão (Galli, 2003).

Segundo Michel (2003) um elemento central na decisão coletiva da NATO é a sua estrutura burocrática. A administração burocrática da NATO disputa constantemente espaço político no processo de decisão coletiva por duas vias principais: 1) participação na definição da agenda política e 2) participação no desenho das decisões do Conselho do Atlântico Norte. Deste modo, qualquer iniciativa política dos Aliados no Conselho do

Atlântico Norte necessita do apoio, ou pelo menos da aceitação de alguns países membros, e da aprovação inequívoca da burocracia da NATO. Por isso, no atual momento político qualquer tentativa de alteração da prática do consenso enfrenta a resistência política dos Estados membros e a oposição das estruturas burocráticas da organização.

Na NATO as propostas de decisão são previamente sujeitas a consultas nos órgãos subsidiários do Conselho do Atlântico Norte. A maioria das decisões tomadas no Conselho do Atlântico Norte tem por base propostas que circulam pelos Aliados através do Secretário-Geral, que preside ao Conselho do Atlântico Norte, ou através dos presidentes das dezenas de Comitês e Grupos de Trabalho da NATO que apoiam o Conselho (*idem*). As consultas em diferentes fóruns, que incluem discussões bilaterais e multilaterais nas capitais dos países Aliados, nas Missões Permanentes dos Aliados e na sede da NATO em Bruxelas, no próprio Conselho do Atlântico Norte, e nos Comitês e Grupos de Trabalho estabelecidos pelo Conselho devem ser vistas como um elemento indispensável para a construção de consensos na Aliança Atlântica, na medida em que permitem a partilha de informação e o diálogo, facilitam a cooperação e inibem a ação coercitiva, embora sem poder de decisão (*idem*). No mesmo sentido, Nunes (2006, p.12) conclui que os mecanismos de decisão intergovernamental “Repousam sobre um baixo nível de competitividade entre os estados membros e sobre um elevado grau de transparência ao nível da tomada de decisão. A este grau de transparência não é alheia a rotinização de práticas políticas e de procedimentos militares interdependentes”.

Os Aliados não expressam necessariamente as suas opiniões nas reuniões do Conselho/Comité. Nessas situações o Secretário-Geral pode fazer circular uma proposta ao abrigo do procedimento de silêncio. Se nenhum Aliado “quebra o silêncio”, isto é, se ninguém notifica por escrito a sua objeção antes da data limite indicada para decisão, a proposta considera-se aprovada (Michel, 2003). Pelo contrário, se um ou mais Aliados quebram o silêncio a proposta é enviada de novo ao órgão e a negociação prossegue até se encontrar uma solução conjunta para o problema. Por regra a NATO não indica o país/países que quebraram o silêncio, embora esses países possam dar a conhecer as suas objeções através da imprensa, se assim o entenderem.

A tomada de decisão depende, assim, da prática de consultas políticas e troca de informação. A prática das consultas mostra que é possível detetar possíveis objeções/preocupações entre Aliados e encontrar soluções mutuamente aceitáveis e legítimas.

O Secretário-Geral tem um papel de facilitador de consensos através de discussões informais com os Aliados (com os Representantes Permanentes) ou grupo de Representantes Permanentes. Também procura influenciar as deliberações da Aliança através de declarações públicas, encontros privados e troca correspondência com altos funcionários, legisladores ou líderes de opinião dos governos aliados.

Por tudo isto, Krick (2015) conclui que o Conselho do Atlântico Norte adotou timidamente um modelo deliberativo de decisão coletiva, que se pauta, ainda que parcialmente, pela força do melhor argumento. No Conselho do Atlântico Norte há grande flexibilidade. As decisões são tomadas sem nunca ficar claro que países aprovaram, recusaram ou se mostraram indiferentes à proposta apresentada. Na medida em que as preferências dos Estados e as suas posições não chegam a ser reveladas, o grau de acordo é variável e há alguma liberdade para interpretar o conteúdo exato de uma decisão tomada desta forma. Nas consultas nos fóruns que dão apoio ao Conselho as recomendações também costumam ser consensualizadas, mas o grau de liberdade para expressar opiniões é aqui substancialmente maior.

À NATO compete defender os territórios dos Estados membros e gerir crises em áreas de interesse para a organização. O alargamento da fronteira da NATO ao Leste da Europa trouxe benefícios políticos no que respeita à partilha de riscos mas uma NATO com 28 membros coloca questões sobre a heterogeneidade dos Estados membros e a capacidade de decisão coletiva. Para alguns observadores a regra da decisão por consenso terá, por isso, os dias contados. Para outros o consenso deve manter-se na medida em que evita uma perda política explícita das posições minoritárias que, não só não perdem a face como evitam que lhe sejam assacadas culpas, o que de resto aconteceria se optassem por inviabilizar a decisão. Neste sentido, o consenso permite que os custos da decisão sejam menores (*idem*).

O abandono da regra do consenso chegou a ser equacionado pelo Senado dos Estados Unidos em 2002/2013 com o argumento de que facilitaria um planeamento mais sistemático das missões militares e ajudaria a contrariar as crescentes dificuldades de harmonização das perceções sobre as ameaças e sobre as formas de lidar com elas. Os Aliados, muito comprometidos com a cultura de consenso, empenharam-se em manter o princípio como procedimento central da decisão coletiva, preferindo equacionar reformas ao nível da implementação dos mandatos, tendo em conta a necessidade de agilizar os processos. Os estudos de Bjola (2005) e Head (2008) sobre a intervenção da NATO no Kosovo em 1999 discutem a possibilidade de existência de padrões de exclusão, coerção e ilegitimidade no modelo de decisão do Conselho do Atlântico Norte, o que não significa necessariamente que a solução é abandonar o modelo de decisão por consenso. A discussão em torno deste caso apenas permite conhecer melhor o contexto empírico das dinâmicas deliberativas no Conselho do Atlântico Norte. Com efeito, as propostas de reforma institucional têm o seu foco no espaço de decisão das estruturas burocráticas que prestam apoio à decisão do principal órgão de decisão política da organização, isto é, na periferia da decisão política do Conselho do Atlântico Norte onde, como afirmado, a burocracia tem presença relevante (Benecke, 2007).

Estratégias de participação de Portugal nas organizações multilaterais de segurança à luz da teoria da deliberação

As conceções tradicionais nas relações internacionais continuam, ainda hoje, a centrar-se na discussão do comportamento das grandes potências no sistema internacional.

Em oposição ao realismo, os teóricos das perspetivas liberais (de matriz institucionalista) e os construtivistas interessados no poder dos pequenos Estados procuram discutir estratégias que permitam a afirmação dos pequenos Estados no seio das organizações internacionais. Para estes estudiosos, a pertença dos pequenos Estados a organizações internacionais é uma forma de lidar coletivamente com problemas com que, sozinhos, não conseguem lidar eficazmente. Do ponto de vista destas correntes os pequenos Estados não devem ser analisados em termos de capacidades materiais. Nesse sentido,

as estratégias envolvendo a construção de capacidades são fortemente desaconselhadas aos pequenos Estados. Espera-se que os pequenos Estados possam compensar as limitações do seu poder através de estratégias de persuasão e barganha, tornando-os nos principais beneficiários da cooperação no seio das instituições internacionais.

A teoria da deliberação no contexto das organizações internacionais permite discutir a existência de um espaço de teor emancipatório para os pequenos Estados com relevância para a análise da inserção de Portugal nas organizações de segurança como instrumentos da sua política externa e de segurança. Desse ponto de vista, a perspetiva deliberativa pode ser considerada uma nova e promissora agenda de investigação nos estudos de política externa e das organizações internacionais, embora subsistam algumas questões e dificuldades a resolver.

Em parte, as dificuldades de afirmação da teoria da deliberação no contexto internacional prendem-se com a definição de pequeno Estado. De facto, os elementos definidores de um pequeno Estado não são, ainda hoje, consensuais na literatura especializada. A visão dominante argumenta que ser pequeno significa, no essencial, ter falta de poder. Nesse sentido, não é por não ter território, população ou profundidade estratégica que um Estado é pequeno (Browning, 2006). O problema é que estes Estados não têm poder. Na tradição do realismo as organizações internacionais são vistas como instrumentos dos Estados mais poderosos, numa perspetiva de poder, e um epifenómeno do sistema internacional de Estados.

As perspetivas deliberativas, pelo contrário, enfatizam as organizações internacionais como espaço de interação onde se produzem e ensinam normas. A abordagem da deliberação comunicativa, ao estudar o papel dos pequenos Estados no contexto das organizações internacionais, admite duas perspetivas distintas. Uma primeira conceção corresponde à literatura que estuda o multilateralismo como forma de organizar as relações internacionais e regular as ações dos Estados. Os autores desta filiação avaliam positivamente as estratégias deliberativas, entendendo que a ação comunicativa melhora a capacidade de influência dos pequenos Estados num sistema internacional crescentemente multilateralizado. Desta forma, sugerem que a pertença a organizações

internacionais ajuda a compensar as limitações de poder dos pequenos Estados. Esta perspetiva sugere a possibilidade de alguma margem de autonomização estratégica dos pequenos Estados em relação aos grandes poderes e uma relativa unidade dos pequenos Estados enquanto categoria de análise. Já a segunda perspetiva admite a diversidade dentro dos pequenos Estados e salienta que o tamanho não é um facto objetivo mas uma realidade social. Esta forma de conceber o tamanho como conceito inerentemente relacional rompe com a ideia de pequeno Estado como categoria homogénea: o facto de se ser grande ou pequeno apenas adquire significado na medida em que caracteriza um ator ou objeto em relação a um outro num contexto particular (Panke, 2012). Partindo da tese de que o poder é fortemente contextual e relacional, esta perspetiva discute a ideia de pequeno Estado como categoria de análise potencialmente instável e heterogénea permitindo captar dimensões negligenciadas pelas teorias realistas e outras teorias mais convencionais, nomeadamente a noção sociológica de poder nas dimensões relacional, discursiva e prática, e ainda as questões da relevância das normas e da legitimidade na fundamentação do poder (Neack, 2008). Os estudiosos da estratégia argumentativa admitem que a comunicação do “melhor argumento” está diretamente ligada a um projeto emancipatório que a barganha, assente na troca de ameaças, concessões, exigências, pagamentos para garantir o acordo da outra parte e formação de coligações, dificilmente proporciona. No entanto, as circunstâncias contextuais conducentes ao processo de emancipação deliberativa permanecem mal conhecidas.

Em primeiro lugar, os estudos sobre a inserção dos pequenos Estados nas organizações internacionais continuam sem uma resposta empírica clara sobre se os pequenos Estados preferem persuadir a desenvolver estratégias de barganha embora, como afirmado, a literatura mais influente assuma que do ponto de vista dos pequenos Estados a deliberação argumentativa tem grandes méritos.

O segundo aspeto a ter em conta é que a deliberação ocorre quando há bons argumentos, pontos convincentes que são acolhidos por todos os negociadores. Isto significa que para argumentar com sucesso são necessários recursos materiais e humanos. O modelo estratégico deliberativo exige, portanto, peritos com elevada

especialização nos temas em apreço, ou num tema particular, e uma grande capacidade de tomar posições aduzindo argumentos válidos. Para compreender a dinâmica argumentativa da persuasão é necessário conhecer e explicar aprofundadamente a natureza e as condições do processo argumentativo. As condições dos processos comunicativos que se orientam para a obtenção de consensos como método de decisão coletiva, como teorizado por Habermas, remetem para a discussão da relação entre argumentação e barganha. Como se viu, a deliberação argumentativa tem como um dos seus elementos centrais a ideia de que as partes são livres e iguais para argumentarem segundo os princípios da abertura, simetria, imparcialidade, equidade e ausência de coerção. A informação é uma categoria que merece destaque na ideia de que as partes são livres e iguais, pressupondo-se que todas as partes devem ter livre acesso à informação para poderem participar em pé de igualdade. Numa situação de assimetria entre os participantes do processo político, incluindo assimetria no acesso a informação, a persuasão não é possível. Neste cenário de incerteza, o poder de barganha sugere que aqueles que forem mais habilidosos, fortes ou poderosos no assunto a ser negociado terão vantagem (Schelling, 1960) sendo, como referido, uma forma de agregação de interesses que se constrói na base de ameaças e promessas mútuas. No entanto, Schelling chamou a atenção para a questão da reputação na estratégia de barganha, assumindo a possibilidade de um debate em torno da legitimidade das táticas negociais e da noção de barganha justa (*idem*). Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, existem aspetos de legitimidade processual na barganha política do ponto de vista das normas que podem influenciar o resultado da negociação para além dos fatores materiais assinalados (Schoppa, 1999).

Deste ponto de vista, o papel da comunicação na estratégia dos pequenos Estados exige mais trabalho empírico. Espera-se que o aprofundamento do debate torne explícitas as circunstâncias contextuais e os atributos dos pequenos Estados que favorecem a sua participação num modelo deliberativo. Nem todos os Estados pequenos são capazes de aduzir “bons argumentos” morais ou normativos, por falta de vontade ou de recursos próprios ou pela impossibilidade de colmatar as deficiências referidas através do contacto com comunidades epistémicas, indústria, grupos de interesse e secretariados.

Por outro lado, os teóricos da barganha não excluem a possibilidade de barganhas justas e legítimas, desde que preenchidas certas condições, o que significa que as vantagens associadas a jogos de barganha não são necessariamente exclusivas dos grandes poderes.

Por último, a literatura centrada nos problemas da decisão política coletiva realça as vantagens da estratégia de deliberação em termos de legitimidade e de mitigação dos problemas mais comuns que afetam o processo de decisão coletiva, como as questões suscitadas pela racionalidade limitada dos agentes, a mentalidade de grupo e a miopia, através de um processo de aprendizagem que altera as preferências ou as escolhas dos membros Eriksen (2013). No entanto, para além dos enviesamentos que derivam do uso retórico, ou estratégico, dos argumentos com fins egocêntricos há outros fatores que podem tornar a argumentação deliberativa impossível nas organizações internacionais, como por exemplo as emoções, as dissonâncias cognitivas, a hipocrisia (Eriksen, 2013), ou mesmo a falta de memória institucional dos novos membros das organizações multilaterais⁶.

Nesse sentido, não havendo completo acordo sobre as questões de segurança em discussão nestes fóruns multilaterais, o poder de argumentação e a estratégia de barganha assumem-se como diferentes modos de inserção internacional através dos quais os Estados podem chegar a um acordo sobre uma decisão coletiva que é do interesse de todos.

Portugal enquanto pequeno Estado depende de apoios externos e baseia a sua política externa e de segurança no multilateralismo, na centralidade das Nações Unidas e num sistema internacional assente no respeito pelo Direito Internacional. Portugal tem utilizado as organizações internacionais de segurança como fator de legitimação e defesa dos interesses nacionais, evidenciando, em algumas circunstâncias, capacidade para influenciar as decisões coletivas através da promoção de valores, princípios e normas.

⁶ Ver Widerberg (2015) a propósito da NATO.

À partida, a ordem multilateral é a ordem que melhor serve os interesses de Portugal. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2013) define como uma das prioridades a participação de Portugal, enquanto coprodutor de segurança internacional, nas Nações Unidas, NATO e União Europeia.

A reputação internacional do nosso país nas organizações multilaterais de segurança tem-se construído em torno da questão da legitimidade substantiva das decisões internacionais, aspeto que remete para o problema das escolhas políticas “corretas” para promover o bem-estar comum e vontade geral. Assim, a diplomacia portuguesa atribui à narrativa do contrato social internacional um papel central na definição e implementação da política de segurança enquanto política pública de dimensão externa, identificando a necessidade de uma participação ativa de Portugal na consensualização de normas, princípios e valores que emanam destas estruturas multilaterais.

Neste texto tentámos explorar, à luz da conceção da democracia deliberativa, a ideia de uma dimensão horizontal da deliberação comunicativa na esfera internacional. Esta dimensão deliberativa centrada no discurso e no argumento remete, entre outros aspetos, para a dimensão processual da legitimidade internacional. A legitimidade processual melhora geralmente a qualidade das decisões coletivas. Nesse sentido complementa a legitimidade substantiva da decisão. Nas organizações internacionais, argumentar e justificar, persuadir e ser persuadido pressupõe o envolvimento e a participação dos Estados partes num consenso sobre as características da ordem internacional.

Como coautor de normas internacionais Portugal, como pequeno Estado, beneficia com a existência de procedimentos imparciais de deliberação, dado que oportunidades equitativas de participação política tendem a favorecer resultados políticos justos. Portugal já começou a dar importância diplomática à questão no quadro das Nações Unidas.

A presença de Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas nos biénios de 1997/98 e 2011/12 caracterizou-se por um grande empenho em melhorar os métodos de trabalho e o processo de decisão, com o objetivo de melhorar a transparência do

Conselho de Segurança. Daí a importância de que nos fosse dada a presidência do Grupo de Trabalho Informal sobre Documentação e Outras Questões Processuais (GTDP), em 2012, durante o biénio 2011-2012, apesar das resistências dos P5 (Madureira, 2015, p.293).

O tema começou a ser desenvolvido no mandato de 1997/1998 que cumprimos no Conselho de Segurança. A delegação portuguesa empenhou-se em dar um novo impulso à fórmula Arria⁷, propôs a melhoria do relatório anual do Conselho de Segurança à Assembleia Geral das Nações Unidas, habitualmente sem qualquer conteúdo substantivo, e modificações no funcionamento dos Comités de Sanções (Monteiro, 2003, p.86; Madureira, 2015, p.333). Também propusemos a criação dos balanços mensais (*monthly assessments*), efetivamente criados em 1997. Durante a nossa presidência do Conselho de Segurança em 2011, durante o biénio 2011/2012, realizámos um debate aberto sobre os métodos de trabalho. Segundo refere Madureira (2015, pp.336-337), até 2011 os debates abertos sobre esta matéria eram organizados de 2 em 2 anos. A partir da nossa presidência de 2011, e graças às diligências na nossa Missão Permanente, passaram a ser realizados com regularidade anual. No GTDP lográmos, ainda, consagrar numa nota (S/2014/402) a introdução da prática de realização de briefings nos finais das presidências mensais (*idem*, p.343).

Deste modo, Portugal tem participado ativamente no debate em torno das condições de comunicação no processo político coletivo no Conselho de Segurança expressas num conjunto de regras formais e costumes e práticas informais sobre a escolha de temas, regras e formatos das reuniões do Conselho de Segurança. As propostas portuguesas representam uma forma de contestação dos pequenos países do Conselho de Segurança, a que corresponde uma estratégia de aprofundamento da legitimidade

⁷ The "Arria-formula meetings" are very informal, confidential gatherings which enable Security Council members to have a frank and private exchange of views, within a flexible procedural framework, with persons whom the inviting member or members of the Council (who also act as the facilitators or convenors) believe it would be beneficial to hear and/or to whom they may wish to convey a message. They provide interested Council members an opportunity to engage in a direct dialogue with high representatives of Governments and international organizations — often at the latter's request — as well as non-State parties, on matters with which they are concerned and which fall within the purview of responsibility of the Security Council. Informal in Non-Paper of 25 October 2002, United Nations Secretariat.

processual e substantiva das decisões do Conselho, que põe explicitamente em causa o papel do método do consenso nas consultas informais e decisões tomadas por este órgão das Nações Unidas (Monteiro, 2003, Madureira, 2015). A experiência portuguesa no Conselho de Segurança parece indicar que o método do consenso enquanto método de negociação e decisão é uma experiência política difícil para os pequenos Estados, envolvendo dificuldades significativas e resultados que nem sempre são positivos ou democráticos. A menos que se alterem as regras informais em vigor no Conselho de Segurança e o processo que conduz à sua definição, os diplomatas portugueses com experiência no Conselho de Segurança parecem duvidar que o consenso seja preferível à votação de questões substantivas por maioria qualificada segundo as regras estipuladas pela Carta das Nações Unidas. Concluimos, deste modo, que para a generalidade dos pequenos Estados, incluindo Portugal, as decisões efetivamente tomadas (e votadas) continuam a ser importantes para as respetivas estratégias de emancipação, na medida em que tornam visível o poder central dos membros não permanentes em matéria de processo de decisão, que é o poder de votar projetos de decisões.

A bibliografia sobre temas relacionados com a participação de Portugal na Política Externa e de Segurança Comum/Política Comum de Segurança e Defesa aborda a cooperação comunitária no capítulo da segurança como um importante vetor de projeção de políticas e objetivos nacionais. A análise da postura estratégica de Portugal, enquanto pequeno Estado integrado no espaço euro-atlântico, aponta para uma lógica de articulação entre a dimensão europeia (União Europeia) e a dimensão transatlântica da NATO (Freire e Brito, 2010).

A bibliografia sobre o envolvimento de Portugal na Política Comum de Segurança e Defesa e na NATO não faz praticamente referência ao princípio da legitimidade deliberativa no quadro destas organizações internacionais, nem discute a necessidade de participação dos pequenos Estados, em condições de igualdade com os grandes poderes, nos processos de formação da vontade coletiva. Recorde-se, como afirmado, que a abordagem dos problemas de legitimidade democrática “de entrada” na União Europeia se tem praticamente resumido ao debate sobre a participação dos cidadãos na

tomada da decisão no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa, frequentemente teorizada em termos de aprofundamento do papel do Parlamento Europeu e o efetivo envolvimento dos Parlamentos nacionais dos Estados membros nesta política. Por outro lado, a dimensão transatlântica da política de segurança portuguesa permaneceu, nos últimos anos, muito pouco explorada na literatura que analisa a inserção de Portugal nas estruturas multilaterais de segurança.

De facto, a reflexão acerca de Portugal como pequeno Estado no quadro das organizações de segurança de que fazemos parte é quase inexistente. As exceções são o trabalho de Nunes (2006, 2007) e de Miguel Freire (2007). Num estudo de 2006, intitulado “Fronteiras Prescritivas da Aliança Atlântica. Entre o Normativo e o Funcional”, Nunes explora o desempenho da NATO como organização internacional que regula o comportamento externo dos seus Estados membros no pós Guerra Fria em termos normativos e funcionais com base em novas estratégias discursivas que enfatizam uma linguagem comum partilhada pelos Aliados. Entre outros aspetos abordados na investigação, a autora avalia os mecanismos de decisão intergovernamental, concluindo que favorecem a capacidade da NATO resolver problemas de segurança ao mesmo tempo que protegem os pequenos Estados:

“Do ponto de vista dos interesses dos pequenos estados membros, o desenho institucional da NATO impede a formação de diretórios por parte de estados dominantes, proporcionando oportunidades de participação no processo de decisão numa mesma base de igualdade”. (Nunes, 2006, p.13.)

Neste texto procuramos identificar estratégias de participação externa de Portugal nas organizações de segurança. Pretendeu-se no presente trabalho propor uma reflexão sobre a maximização da influência de Portugal nestas organizações a partir de uma dimensão muito específica deste debate, a relação entre deliberação participativa e organizações internacionais de segurança, analisando o processo de decisão coletiva destas organizações como mecanismo legitimador do exercício dos seus poderes internacionais. O enfoque central deste estudo são os mecanismos e práticas informais de decisão que se desenvolveram ao longo do tempo no quadro do Conselho de

Segurança das Nações Unidas, na Política Comum de Segurança e Defesa e no Conselho do Atlântico Norte. A presente investigação destaca a necessidade de analisar a institucionalização progressiva do procedimento do consenso, como expressão da vontade no plano multilateral e traço distintivo do processo de negociação e decisão nas três organizações mencionadas, discutindo-se algumas questões relevantes para Portugal como pequeno Estado membro destas organizações.

A experiência portuguesa no Conselho de Segurança das Nações Unidas permitiu identificar alguns problemas do método do consenso como técnica negociação e de decisão coletiva. Os testemunhos dos diplomatas com experiência no Conselho de Segurança evidenciam que o método do consenso é, hoje em dia, uma forma de exclusão dos pequenos Estados do processo de deliberação no seio do Conselho de Segurança das Nações. Contrariando a ideia de que a concertação de posições em torno do consenso produz resultados mais democráticos do que as decisões por maioria qualificada, a experiência de Portugal no Conselho de Segurança mostra a necessidade de dar maior legitimidade às regras e costumes informais que enformam o processo decisório no Conselho de Segurança, constituindo-se como um vetor de afirmação importante na estratégia de participação dos pequenos Estados na gestão da segurança internacional.

No que tange o envolvimento de Portugal na Política Comum de Segurança e Defesa e na NATO, verifica-se que ainda não existe trabalho empírico que nos permita discutir o tema do consenso no quadro destas organizações. Isto não significa que o consenso não possa conferir maior legitimidade às decisões destas organizações que, como referido, preveem formalmente mecanismos de votação por unanimidade. Neste sentido, só futuras investigações empíricas permitirão avaliar o impacto da técnica do consenso na estratégia de participação de Portugal como pequeno Estado na Política Comum de Segurança e Defesa e no Conselho do Atlântico Norte da NATO, algo que é urgente fazer tendo em conta a importância destas organizações para a defesa dos interesses de Portugal no domínio da segurança global e da região euro-atlântica.

Conclusões

Este estudo procurou fazer uma reflexão sobre as perspetivas de afirmação de Portugal como pequeno Estado no sistema multilateral de segurança argumentando-se que organizações internacionais de segurança podem ser concebidas como espaços de participação e deliberação, ao permitirem práticas comunicativas que maximizam a capacidade de influência dos pequenos Estados nos ambientes multilaterais de segurança.

A conceção participativa-deliberativa da decisão foi desenvolvida pelo filósofo Jürgen Habermas e outros teóricos da democracia. Como afirmado neste texto, a deliberação enquanto processo introduz o debate argumentativo na análise do fenómeno político nacional definindo como objetivo da deliberação a participação pública dos cidadãos na decisão coletiva, de modo a permitir o seu envolvimento em mecanismos de deliberação autêntica sobre decisões de que são os destinatários finais. Mais recentemente, na década de noventa do século XX há uma reorientação do pensamento habermasiano e um claro enfoque na discussão e descrição de uma esfera pública global, que garante aos cidadãos oportunidade para defenderem os seus interesses para além da arena decisória nacional, na arena europeia ou global.

Todavia, alguns estudiosos dos estudos europeus, construtivistas na teoria das relações internacionais e correntes sobre governação global repensaram a participação e a deliberação democrática no nível global admitindo a existência de uma dimensão horizontal da esfera pública global. Deste modo, os estudiosos do sistema internacional afastaram o indivíduo do núcleo da análise nos processos de deliberação e decisão em ambiente multilateral abrindo a possibilidade de análise dos contextos de interação social que põem em evidência os argumentos avançados pelos atores estaduais. Encarada dessa perspetiva, a lógica da deliberação é um mecanismo de escrutínio democrático (*accountability*) e um processo de legitimação das organizações internacionais, com particular interesse no estudo da legitimidade processual dos mecanismos de decisão coletiva.

O enfoque central deste estudo são os mecanismos e práticas informais de decisão que se foram consolidando no quadro do Conselho de Segurança das Nações Unidas, na Política Comum de Segurança e Defesa e no Conselho do Atlântico Norte. A presente investigação destacou a necessidade de analisar a institucionalização progressiva do procedimento do consenso, como expressão da vontade no plano multilateral e traço distintivo do processo de negociação e decisão nas três organizações mencionadas, discutindo-se algumas questões relevantes para Portugal como pequeno Estado membro destas organizações.

Neste texto, procurámos pistas de resposta às seguintes questões. O consenso favorece o discurso como espaço de liberdade para argumentar e contra-argumentar nas organizações internacionais de segurança ou, pelo contrário, a prática do consenso acentua as desigualdades e assimetria de informação afetando as estratégias dos pequenos Estados nestas organizações multilaterais? A outra questão a que também procurámos dar resposta é a de saber como se relacionam as práticas formais e informais de discussão e deliberação nestas organizações e de que forma estas interações afetam a estratégia dos pequenos Estados.

A experiência portuguesa no Conselho de Segurança das Nações Unidas permitiu identificar alguns problemas do método do consenso como técnica negociação e de decisão coletiva. Os testemunhos dos diplomatas com experiência no Conselho de Segurança evidenciam que o método do consenso é, hoje em dia, uma forma de exclusão dos pequenos Estados do processo de deliberação no seio do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Com efeito, a experiência diplomática portuguesa mostra que uma estratégia de participação dos pequenos Estados na gestão da segurança internacional implica esforços no sentido de dar maior legitimidade às regras e costumes informais que enformam o processo decisório no Conselho de Segurança. Destacou-se, portanto a importância da legitimidade processual e democratização da decisão no seio do Conselho de Segurança e a complementaridade entre as regras formais e informais de decisão, embora esta complementaridade ainda enfrente o desafio da articulação teórica e principalmente prática. Por outro lado, ao reconhecer-se que a reputação internacional do nosso país nas organizações multilaterais de segurança se tem

construído em torno da questão da legitimidade substantiva das decisões internacionais, aspeto que remete para o problema das escolhas políticas “corretas” para promover o bem-estar comum e vontade geral, defendeu-se que a estratégia de participação externa de Portugal não pode dissociar as questões de legitimidade substantiva das decisões coletivas dos aspetos de legitimidade processual, a que aludimos neste trabalho, como sugere o caso do Conselho de Segurança.

No que tange o envolvimento de Portugal na Política Comum de Segurança e Defesa e na NATO, verifica-se que ainda não existe trabalho empírico que permita discutir o tema do consenso no quadro destas organizações e o seu impacto na capacidade de influência de pequenos Estados como Portugal. Como ficou claro neste texto exploratório do tema, é particularmente necessário prosseguir os estudos empíricos tendo em conta a importância destas organizações para a defesa dos interesses de Portugal no domínio da segurança global e da região euro-atlântica. Os resultados de estudos empíricos são fundamentais na medida em que ajudam a desconstruir as construções teóricas baseadas em generalidades. Considera-se que futuras investigações devem abordar a importância das burocracias dentro destas organizações, através de uma leitura da burocracia como poder, reconhecendo as burocracias como uma realidade cristalizada na cultura política das organizações internacionais que importa estudar e analisar.

Referências bibliográficas

- Adler, Emanuel; Barnett, Michael 1998. “A Framework for the Study of Security Communities”, in Emanuel Adler and Michael Barnett (eds.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bailer, S. 2010. “What Factors Determine Bargaining Power and Success in EU Negotiations?”. *Journal of European Public Policy*. Vol. 17: 5, pp.743-57.
- Benecke, Uwe 2007. *Reconsidering NATO’s Decision Making Process*. Carlisle. Pennsylvania: US Army War College.
- Bjola, Corneliu 2005. “Legitimizing the Use of Force in International Politics: A Communicative Action Perspective”. *European Journal of International Relations*. Vol. 11: 2, pp. 266-303.

- Browning, Christopher 2006. "Small, Smart and Salient? Rethinking Identity in the Small States Literature". *Cambridge Review of International Affairs*. Vol.19: 4, pp.669-684.
- Brunné, Jutta; Toope, Stephen J. 2000. "International Law and Constructivism: Elements of an Interactional Theory of International Law". *Columbia Journal of Transnational Law*. Vol. 39: 19, pp.19-73.
- Buzan, Barry 1997. "Rethinking Security after the Cold War", *Cooperation and Conflict*. Vol.32:1, pp. 5-28.
- Checkel, Jeffrey T. 2014. "Taking Deliberation Seriously". *ARENA Working Papers* WP 01/1.
- Coleman, P. Katharina 2007. *International Organizations and Peace Enforcement. The Politics of International Legitimacy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cronin, Bruce; Hurd, Ian (ed.) 2008. *The United Nations Security Council and the Politics of International Authority*. London: Routledge.
- Cross, James P. 2013. "Striking a Pose: Transparency and Position Taking in the Council of the European Union". *European Journal of Political Research*. Vol. 52, pp. 291-315.
- Deutsch, Karl *et al.* 1957. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press.
- Doyle, Michael 1986. "Liberalism and World Politics". *American Political Science Review*. Vol. 80: 4, pp. 1151-1169.
- Dryzek, John S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Erikse, Erik Oddvar 2013. "Reason-Based Decision-Making on Deliberation and the Problem of Indeterminacy". *ARENA Working Paper* 6.
- Fearon, James 1994. "Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes". *American Political Science Review*. Vol. 88: 3, pp. 577-592.
- Fearon, James 1998. "Bargaining, Enforcement, and International Cooperation". *International Organization*. Vol.52: 2, pp.269-305.
- Freire, Maria Raquel e Rafaela Rodrigues de Brito 2010. "Ensaio Bibliográfico. Estudos sobre Política Externa Portuguesa Após 2000". *Relações Internacionais*. Vol.28, pp. 157-179.
- Foucault, M. 1996. *A Ordem do Discurso*. São Paulo: Loyola.
- Freire, Miguel 2007. "O Modus Operandi de Segurança e Defesa de um Pequeno Estado Euro-Atlântico". *Nação e Defesa* Vol. 118, pp. 69-105.
- Galli, Paul 2003. *NATO's Decision-Making Procedure*. CRS Report for Congress.
- Goetschel, Laurent (ed.) 1998. *Small States Inside and Outside the UE. Interests and Politics*. New York: Pringer.

- Governo de Portugal, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril – Diário da República, n.º 67, I Série, de 5 de abril de 2013.
- Grøn, Caroline Howard; 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.33:5, pp.523-539.
- Habermas, Jürgen [1962] 1994. *Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Habermas, Jürgen 1984. *Theory of Communicative Action*, Vol. 2. Boston: Beacon Press.
- Habermas, Jürgen 1996. *Between Facts and Norms*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Habermas, Jürgen 2001. *The Post-National Constellation*. ed. Max Pensky. Cambridge, MA: MIT Press.
- Habermas, Jürgen 2003. *Philosophy in Times of Terror. Dialogues with Jürgen Habermas and Jacques Derrida*. Giovanna Borradori (ed.). Chicago: Chicago University Press.
- Heas, Naomi 2008. “Critical Theory and its Practices: Habermas, Kosovo and International Relations”. *Politics*. Vol.28: 3, pp.150-159.
- Holmberg, Arita 2011. “The Changing Role of NATO: Exploring the Implications for Security Governance and Legitimacy”. *European Security*. Vol.20:4, pp.529-546.
- Hosli, Madeleine *et al.* 2011. “Squaring the Circle? Collective and Distributive Effects of United Nations Security Council Reform”. *The Review of International Organizations*. Vol.6, pp.163-187.
- Howorth, Jolyon 2012. “Decision-making in Security and Defense Policy: Towards Supranational Intergovernmentalism?”. *Cooperation and Conflict*. Vol. 47: 4, pp.433-453.
- Hurd, Ian 2007. *Legitimacy & Power in the United Nations Security Council*. Princeton: Princeton University Press.
- Hurrell, Andrew 2005. “Legitimacy and the Use of Force: Can The Circle Be Squared?”. *Review of International Studies*. Vol.31, pp.15-32.
- Jepp 2010. “Negotiation Theory and the EU: the State of the Art”. *Journal of European Public Policy* (Special issue). Vol. 17: 5, pp. 613-757.
- Johnstone, Ian 2003. “Security Council Deliberations: The Power of the Better Argument”. *EJIL*. Vol. 14: 3, pp.437-480.
- Johnstone, Ian 2010. “Legal Deliberation and Argumentation in International Decision Making”. In Hilary Charlesworth and Jean-Marc Coicaud (editors). *Fault Lines of International Legitimacy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnstone, Ian 2011. *The Power of Deliberation: International Law, Politics and Organizations*. Oxford: Oxford University Press.

- Kric, Eva 2015. "Consensual Decision-Making Without Voting. The Constitutive Mechanism, (Informal) Institutionalisation and Democratic Quality of the Collective Decision Rule of 'Tacit Consent' ". *ARENA Working Paper 3*.
- Mitzen, Jennifer 2005. "Reading Habermas in Anarchy: Multilateral Diplomacy and Global Public Spheres Source". *The American Political Science Review*. Vol. 99: 3, pp. 401-417.
- Madureira, João 2015. "O Grupo de Trabalho sobre Documentação e Procedimentos". In Susana Vaz Patto, João Madureira, Mateus Kowalski (org.). *A Participação de Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas 2011-2012*. Lisboa: ID/MNE, pp.333-347.
- Michel, Leo G. 2003. "NATO Decision making: Au Revoir to the Consensus Rule". *Strategic Forum* 202, pp.1-8.
- Monteiro, António 2003. "A Experiência de Portugal na Presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas". *Nação e Defesa*. Vol. 104, pp.81-95.
- Nahory, C. 2004. "The 'Hidden Veto': United Nations Security Council". *Global Policy Forum*, disponível em <https://www.globalpolicy.org/security-council/42656-the-hidden-veto.html>, acesso em 10/12/2015.
- Nail, Thomas. 2013. "Zapatismo and the Global Origins of Occupy". *Journal for Cultural and Religious Theory*. Vol. 12:3, pp. 21-38.
- Naurin, Daniel 2007. *Deliberation Behind Closed Doors*. Colchester: ECPR Press.
- Naurin, Daniel 2010. "Most Common When Least Important: Deliberation in the European Union Council of Ministers". *British Journal of Political Science*. Vol. 40: 1, pp 31-50.
- Neack, Laura 2008. *The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era*. 2nd. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Nunes, Isabel Ferreira 2006. "Fronteiras Prescritivas da Aliança Atlântica Entre o Normativo e o Funcional". *IDN Cadernos* 3.
- Nunes, Isabel Ferreira 2007. "Estratégias de Participação Externa dos Pequenos e Médios Estados Europeus". *Nação e Defesa*. Vol.118, pp.21-67.
- Panke, D. 2006. "More Arguing than Bargaining? The Institutional Designs of the European Convention and Intergovernmental Conferences Compared". *Journal of European Integration*. Vol. 28: 4, pp. 357-379.
- Payton, Autumn Lockwood 2010. "Building a Consensus (Rule) for International Organizations". *EUI MWP*, 2010/22.
- Risse, Thomas 2000. "'Let's Argue!': Communicative Action in World Politics". *International Organization*. Vol. 54: 1, pp. 1-39.
- Reus-Smit, Christian 1997. "The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions". *International Organization*. Vol. 51: 4, pp.555-585.

- Saraiva, Maria Francisca 2015. "Estratégias de Participação dos Pequenos e Médios Estados no Conselho de Segurança das Nações Unidas". In Susana Vaz Patto, João Madureira, Mateus Kowalski (org.). *A Participação de Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas 2011-2012*. Lisboa: ID/MNE, pp.101-115.
- Scharpf, Fritz W. 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schelling, Thomas C. 1960. *The Strategy of Conflict*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Schelling, Thomas C. 1966. *Arms and Influence*. New Haven, Conn: Yale University Press.
- Schia, Niels 2013. "Being Part of the Parade: 'Going Native' in the United Nations Security Council". *Polar Political and Legal Anthropology Review*. Vol.36:1, pp.138-156.
- Schoppa, Leonard J. 1999. "The Social Context in Coercive International Bargaining". *International Organization*. Vol. 53: 2, pp. 307-342.
- Security Council Report. 2014. *Special Research Report Security Council Working Methods: a Tale of Two Councils?* 1, March 25.
- Thorhallsson, Baldur; 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: 4, pp.651-668.
- Urfalino, Philippe 2014. "The Rule on Non-Opposition: Opening Up Decision Making by Consensus". *Journal of Political Philosophy*. Vol. 22: 3, pp. 320-341.
- Wagner, Wolfgang 2005. "The Democratic Legitimacy of European Security and Defence Policy". *ISS Occasional Paper 57*.
- Warntjen, Andreas 2010. "Between Bargaining and Deliberation: Decision-Making in the Council of the European Union". *Journal of European Public Policy*. Vol.17: 5, pp.665-679.
- Wendt, Alexander 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Widerberg, Helene Forsland 2015. "Rallying for Reassurance: a Study of North Atlantic Treaty Organization Diplomacy". *European Security*, Vol.24: 2, pp.183-202.