

Nações Defesa

Nº 118

Outono/
Inverno 2007

3ª Série

Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus

How Should we Study the Foreign Policies of Small European States?
Walter Carlsnaes

Estratégias de Participação Externa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
Isabel Ferreira Nunes

O Modus Operandi de Segurança e Defesa de um Pequeno Estado Euro-Atlântico
Miguel Freire

Portugal, os Pequenos Estados e a União Europeia
Carlos Gaspar

Seeking the Right Balance: NATO and EU in Dutch Foreign and Defense Policy
Rob de Wijk

Denmark's Choices between the US and the EU after 2001
Henrik Larsen

The Irish Case: The Europeanisation of Priorities and Policy Issues?
Ben Tonra
Sonja Kopf

The European Internationalist: Sweden and the European Security Cooperation
Lisbeth Aggestam

Instituto da Defesa Nacional

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

Director

Aníbal J. R. Ferreira da Silva

Coordenadora Editorial

Isabel Ferreira Nunes

Conselho Editorial

António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Carlos Pinto Coelho, Isabel Ferreira Nunes, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Rui Mora de Oliveira, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vitor Rodrigues Viana.

Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto, António Emílio Sachetti, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Ernâni Lopes, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, Guilherme Belchior Vieira, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Mário Lemos Pires, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie, Charles Moskos, Christopher Dandeker, Christopher Hill, Felipe Aguero, George Modelski, Josef Joffe, Jurgen Brauer, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler, Zbigniew Brzezinski.

Assistente de Edição

Cristina Cardoso

Colaboração

Ana Margarida Craveiro e Diana Soller

Normas de Colaboração

Consultar a contracapa

Assinaturas

Ver última página

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: publicacoes@idn.mdn.gov.pt

www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República, loja A, 2620-162 Póvoa de Santo Adrião

Tel.: 21 844 43 40

Fax: 21 849 20 61

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 2 000 exemplares

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Nação Defesa

Políticas de Segurança e Defesa
dos Pequenos e Médios Estados Europeus

Nº 118

Outono/
Inverno 2007

3ª Série

How Should we Study the Foreign Policies of Small European States?
Walter Carlsnaes

Estratégias de Participação Externa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
Isabel Ferreira Nunes

O Modus Operandi de Segurança e Defesa de um Pequeno Estado Euro-Atlântico
Miguel Freire

Portugal, os Pequenos Estados e a União Europeia
Carlos Gaspar

Seeking the Right Balance: NATO and EU in Dutch Foreign and Defense Policy
Rob de Wijk

Denmark's Choices between the US and the EU after 2001
Henrik Larsen

The Irish Case: The Europeanisation of Priorities and Policy Issues?
Ben Tonra
Sonja Kopf

The European Internationalist: Sweden and the European Security Cooperation
Lisbeth Aggestam

Instituto da Defesa Nacional

Política Editorial

Nação e Defesa é uma Revista do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, Nação e Defesa propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com problemáticas mais recentes, nomeadamente as respeitantes à demografia e migrações, segurança alimentar, direitos humanos, tensões religiosas e étnicas, conflitos sobre recursos naturais e meio ambiente.

A Revista dará atenção especial ao caso português, tornando-se um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a publication produced by the Instituto da Defesa Nacional (National Defence Institute) which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, Nação e Defesa aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent problems, namely those related to demography and migratory movements, the security of foodstuffs, human rights, religious and ethnic tensions, conflicts regarding natural resources and the environment.

The publication shall pay special attention to the portuguese situation and shall become a space for meditation and debate on the broad choices which face Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which reflect on Portugal and on portuguese interests.

Editorial	5
Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus	
How Should we Study the Foreign Policies of Small European States? <i>Walter Carlsnaes</i>	7
Estratégias de Participação Externa dos Pequenos e Médios Estados Europeus <i>Isabel Ferreira Nunes</i>	21
O <i>Modus Operandi</i> de Segurança e Defesa de um Pequeno Estado Euro-Atlântico <i>Miguel Freire</i>	69
Portugal, os Pequenos Estados e a União Europeia <i>Carlos Gaspar</i>	107
Seeking the Right Balance: NATO and EU in Dutch Foreign and Defense Policy <i>Rob de Wijk</i>	147
Denmark's Choices between the US and the EU after 2001 <i>Henrik Larsen</i>	165
The Irish Case: The Europeanisation of Priorities and Policy Issues? <i>Ben Tonra</i> <i>Sonja Kopf</i>	183
The European Internationalist: Sweden and the European Security Cooperation <i>Lisbeth Aggestam</i>	203
Através das Leituras	
Uma cultura estratégica europeia?, por Ana Margarida Craveiro	221
Do acervo do IDN	226

Este número resulta de um estudo promovido pelo Instituto da Defesa Nacional sobre políticas externas e de segurança dos pequenos e médios estados europeus (PMEE) e da realização de um seminário internacional onde os resultados do mesmo foram apresentados. Este projecto teve dois propósitos específicos. Por um lado, contribuir para a formação de uma base de reflexão teórica e empírica consentânea com o mandato do Instituto da Defesa Nacional, no que respeita à investigação e à difusão do conhecimento sobre segurança e defesa. Por outro, desenvolver uma base de trabalho consentânea com recomendações sobre optimização de políticas e estratégias de orientação no quadro das organizações internacionais de que Portugal é estado membro. Três motivações justificaram a realização do presente estudo. Em primeiro lugar, preencher lacunas no âmbito nacional no domínio da conceptualização e teorização sobre acção dos pequenos e médios estados, no que concerne à adaptação e formulação integrada de políticas de segurança e de defesa no quadro das organizações. Em segundo, conciliar a reflexão teórica com a aplicação prática, pela via do desenvolvimento de um estudo comparado sobre estados com interesses semelhantes aos de Portugal. A similitude com Portugal pode ser observada pelo: alinhamento externo preferencial com a NATO por parte de alguns daqueles estados (Holanda, Dinamarca); pela existência de políticas coloniais de longa duração (caso da Holanda cujo o último processo de descolonização, tal como no caso português, ocorreu em 1975); pela sua posição “periférica” em relação à Europa política e económica continental; pela presença de estados vizinhos dominantes (Holanda e Dinamarca em relação à Alemanha ou Irlanda em relação ao Reino Unido) e pela sua tradicional posição internacional neutral (Suécia). Em terceiro, por via da adopção de uma metodologia comparativa procurou-se identificar linhas de continuidade e mudança das respectivas políticas de segurança e defesa.

Os estudos pedidos aos autores foram orientados pela identificação prévia de questões salientes, que contribuiriam para a identificação de processos de adaptação produzindo resultados que concorreram para a construção de um modelo de orientação

estratégica para os PMEE, no contexto europeu e atlântico, com base em determinadas orientações de política externa, de segurança e defesa. A adopção de estratégias de adaptação semelhantes, por parte daqueles estados, é um indicador de práticas políticas bem sucedidas, pelo que proporciona uma sólida base de avaliação de optimização de políticas e estratégias de orientação.

Teoricamente os autores reflectiram sobre a relação entre relevância normativa (valor das normas, princípios disseminados e instituição de códigos de conduta internacional ou de boas práticas) e eficácia (recursos materiais disponibilizados) na forma como os estados interiorizam orientações e práticas que emanam das organizações internacionais às quais pertencem.

Os contributos que constam deste número refutam várias ideias instituídas sobre os pequenos e médios estados europeus. Em primeiro lugar, a ideia de que o estudo dos PMEE carece de um modelo de análise específico dado o tipo de condicionalidades externas a que estão confinados no domínio da política externa, de segurança e defesa (cf. Walter Carlsnaes e Isabel Ferreira Nunes). Em segundo a noção de que os PMEE embora partilhem de preferências distintas daquelas observadas entre as grandes potências adoptam estratégias semelhantes para as alcançar (cf. Miguel Freire). Em terceiro a de que os PMEE tendem a dar prioridade a uma relação privilegiada com a NATO e com os Estados Unidos em simultâneo com o estreitamento de relações e de compromissos no quadro da União Europeia (cf. Carlos Gaspar, Miguel Monjardino¹, Rob de Wijk, Henrik Larsen, Ben Tonra e Sonja Kopf e Lisbeth Aggestam). Daqui resulta que os PMEE são afectados por condicionalidades semelhantes às dos grandes estados, que partilham de interesses similares e que desenvolvem relações inclusivas e de complementaridade com a NATO e a União Europeia.

O Instituto da Defesa Nacional agradece à Representação da Comissão Europeia em Portugal, em particular à Dr^a Margarida Marques e Dr. Manuel Romano, o apoio dado à realização do seminário e aos moderadores dos painéis Prof. Doutor Pedro Aires Oliveira e General José Loureiro dos Santos.

Isabel Ferreira Nunes

¹ Texto a publicar oportunamente.

How Should we Study the Foreign Policies of Small European States?

Walter Carlsnaes

Uppsala University & Norwegian Institute of International Affairs (NUPI)

Resumo

Como Devemos Estudar as Políticas Externas dos Pequenos Estados Europeus?

Este artigo examina criticamente o quadro geral da investigação relativa aos estudos sobre pequenos Estados. Mais do que apresentar resultados empíricos, enfatiza *como* é que as relações internacionais dos pequenos Estados têm vindo a ser estudadas na literatura académica. Após esta análise crítica, alarga a discussão pela inclusão da Análise de Política Externa (APE), a fim de avaliar em que medida o estudo dos pequenos Estados pode beneficiar dos debates desenvolvidos no quadro daquela disciplina. Os problemas internos da APE são discutidos em virtude da fragmentação de abordagens. O artigo propõe um quadro referencial integrado de análise de todos os tipos de política externa, incluindo a dos pequenos Estados, concluindo que as políticas externas dos pequenos Estados podem ser estudadas da mesma maneira que as políticas externas de outras categorias de Estados. Esta sistematização implica a criação de um quadro referencial integrado e inclusivo.

Abstract

This contribution starts off with a very brief overview and critique of some of the past and current research contributions to small state studies. The aim here is to highlight how the international relations of small states have been studied, rather than to present substantive empirical results of such research. After this critical analysis the discussion will be broadened by looking at the current status of foreign policy analysis (FPA) as such, and to ascertain to what extent small state studies can benefit from debates within the latter. However, since it is argued that FPA itself has problems due to its fragmentation into various largely incompatible approaches, the paper concludes with a brief presentation of an integrative framework for the analysis of all types of foreign policy, including those of small states. My message is essentially that the foreign policies of small states should be studied in the same manner as the foreign policy behaviour of all other types of states, and that in order for this to be feasible, we need an integrative framework which works equally well for both of these purposes.

Introduction

In one of the few recent overviews of the current condition of research on the international relations of small states, Olav Knudsen poses the question of where “do small-state studies find themselves at the present juncture”, and concludes laconically: “Apparently, not entirely at the forefront of world affairs”.¹ Along the same lines the two editors of an even more recent contribution to this field note that the “study of small states as a specific research category reached its peak in the mid-1970’s”, and refer to Peter Baehr’s conclusion (in 1975) “that the concept of small states was not a useful analytical tool for understanding world politics”.² Nevertheless, both of these contributions then go on to argue for why we should *not* accept these conclusions, since (as Neumann and Gstöhl argue) small state studies “are still a relatively young discipline occupying a niche position in IR,” and that this “niche holds considerable potential for future research, both on individual small states and on theoretical aspects relevant to IR”.³ The task I have taken upon myself is to give these claims a closer look, specifically with the view of providing some pointers on appropriate approaches to the study of the foreign and security policies of the small European states.

This discussion will proceed in the following manner. In the next section a very brief overview of some of the past and current research contributions to small state studies will be presented and thereafter critically discussed. The aim here is to highlight *how* the international relations of small states have been studied, rather than presenting substantive empirical results of such research. In short, the discussion here will concentrate on second-order issues of conceptualization and analytic approaches, not on the historical development of the international relations of small states or on the status of its empirical analysis today. After this critique of the past and current condition of ‘small state studies’ the discussion will be broadened by looking at the current status of foreign policy analysis (FPA) as such, and to what extent small state studies can benefit from debates within it. However, since I argue that FPA itself has problems due to its fragmentation into various incompatible approaches, I will conclude with a brief the presentation of an integrative framework for the analysis of all types of foreign policy, including those of small states, which – I argue – has the potential of enriching both fields of study.

1 Knudsen, 2002: 182.

2 Neumann and Gstöhl, 2006: 11, 12.

3 Neumann and Gstöhl, 2006: 16.

Small States in the Study of International Relations: The Past and the Present

For all practical purposes the modern analysis of the international relations of small European states was established by Annette Baker Fox in her landmark book on *The Power of Small States*, published in 1959.⁴ In it she inquired into how the governments of small states such as Sweden, Spain, Turkey, Switzerland, Ireland and Portugal avoided being drawn into the Second World War, while other similarly small and weak states failed to do so. Her answer was simple: through skilful diplomacy and favourable geostrategic location they were able to convince the great powers that continued neutrality on the part of the small state was advantageous to these powers.⁵ Subsequent studies latched on to this issue of how small states could survive the dominance of the greater powers and mitigate the effects of structural constraints.⁶ As noted by Neumann and Gstöhl, “a whole branch of research focused on the question of which policies might help prevent or reduce the consequences of smallness and scarcity”.⁷ Apart from studies of this kind – pursued almost exclusively by European scholars (usually themselves from small states) – focusing essentially on various strategies for the survival of small states, a more ‘scientific’ interest emerged in the wake of the comparative foreign policy analysis movement in the United States. Here a major hypothesis, posited in order to facilitate generalisations, was that states of similar size or power tend to behave in similar ways in their foreign policies, and hence that the decision-making processes within these would differ from those of more powerful states.⁸ In contrast to larger states, it was claimed, small states focused more than large states on joint actions, working within international forums and giving economic issues priority.

Most of these hypotheses and generalisations were subsequently falsified, and as a consequence “these approaches to small states were not much further developed in the 1980s and early 1990s.”⁹ Indeed, as argued by Niels Amstrup, despite the ‘scientific’ ambitions driving comparative foreign policy scholars, there was “an astonishing lack of accumulation” in small state studies during this period, while another Danish scholar noted how these studies suffered from “benign neglect” within the larger field

4 Annette Baker Fox, 1959.

5 See Neumann and Gstöhl, 2006: 9-10.

6 Ulf Lindell and Stefan Persson, 1986.

7 Neumann and Gstöhl, 2006: 10.

8 Maurice A. East, 1973.

9 Neumann and Gstöhl, 2006: 12.

of International Relations (IR).¹⁰ However, despite these pessimistic assessments, described as a 'standstill' in small state studies, Neumann and Gstöhl nevertheless perceive a 'revival' on the horizon, propelled by international, economic and technological developments once again favouring this field of study. "The improvements in communication and transportation as well as the liberalization of the movement of goods, services, capital and even persons and public procurement," they argue, "rendered borders less meaningful to the benefit of small states".¹¹ Furthermore, in addition to these processes of globalisation and regional integration, they also argue that "small state theory has been promoted and challenged by the unprecedented emergence of new small states in Central and Eastern Europe, the Balkans, and the Baltics after the fall of the Berlin wall".¹² They also point to new theoretical developments within IR favouring small state studies - in particular social constructivism with its strong focus on international norms, identity and ideas. Hence, they note, if in addition to relative power (the focus of neorealists) and institutions (as emphasised by neoliberals) also ideational factors matter, small states may gain new scope in their foreign policy:

They may, for instance, be able to play the role of norm entrepreneurs influencing world politics; they may not only engage in bargaining with other (greater) powers, but also to argue with them, pursuing framing and discursive politics, and socially construct new, more favourable identities in their relationships.¹³

It is at this point in their overview that they (as quoted in the beginning) wish to emphasise the potential of this field for establishing its own niche within IR, which would benefit not only the study of particular small states but also the theoretical development of IR itself. But how persuasive is this conclusion and how feasible is the recommendation?

My own view on this is the following. First of all, as already noted above, a major reason why small state theory came to a standstill was the assumption that such states were so different from other actors that they needed to be dealt with as a distinct class of entities. More specifically, there was often a failure in this literature

10 Niels Amstrup, 1976: 178; Wilhelm Christmas-Möller, 1983: 39.

11 Neumann and Gstöhl, 2006: 13.

12 Neumann and Gstöhl, 2006: 13.

13 Neumann and Gstöhl, 2006: 14-15.

in distinguishing between first-order substantive empirical issues and second-order questions pertaining to the classification of phenomena. Hence, it was easy to draw the facile conclusion that since small states often behaved differently from larger states, they ipso facto represented a different class of entities and hence required to be treated analytically in terms of a theoretical domain of their own – ‘small state theory’. But such a conflation of these two levels of analysis is very questionable indeed, both for conceptual and empirical reasons.

Conceptually, all states today are defined in terms of the same formal criteria of statehood, and these have nothing to do with size. Size only enters into the picture when comparing states empirically – as one possible factor explaining differences or similarities between the actions of states. Size is thus an empirical not a conceptual attribute. Furthermore, empirically there is no warranty for the assumption (or hypothesis) that small states tend to behave in a similar fashion, and large states in a similar fashion. For example, although the Nordic states are all small, what has characterised their foreign policy behaviour is not in the first hand similarity but difference – Sweden and Finland opted for neutrality after World War II, while Norway and Denmark joined NATO. And even though the first two states ostensibly pursued a similar foreign policy stance, in actual fact we are here confronted with two fundamentally different forms of neutrality. The same goes for Austria and Switzerland.¹⁴ And although both Norway and Denmark decided to ally themselves with a military alliance headed by the United States, they did so in terms of different membership conditions. And although Denmark has been a long-standing member of the EU, Norway continues to remain outside the Union.

A second issue which, in my judgement, has undermined small state studies is the problem of demarcation: how to draw a clear line between smallness and bigness – and everything in between on such a scale.¹⁵ Barry Buzan has recently posited a distinction between superpowers, great powers and regional powers, which has involved him in an extensive conceptual discussion and the difficult task of ‘rethinking definitions’.¹⁶ In my view, his conceptual problem is significantly easier to solve than the problem of empirically distinguishing between the far larger number and motley types of micro states, small states, medium sized states, larger states, and so forth, which populate

¹⁴ See my discussion in Carlsnaes, 1998.

¹⁵ See, e.g., Baehr, 1975.

¹⁶ Buzan, 2004.

the international system and are members of the United Nations. Indeed, even if we limit ourselves to European states, this is a task which will inevitably lead to controversy and perhaps even be viewed as an essentially contestable issue. This problem is further exacerbated if we define size in terms of capacity in some sense or other, since that would be to beg an important empirical question in the study of small states: their relative capacity in pursuing foreign policies of their own choice. It is for these and similar reasons that Knudsen avers that it "is primarily in the study of small states in the context of an international confrontation with great powers, or of small states as units in a context of a particular external *problematique* (e.g. globalisation) that the small-state concept can defend its utility."¹⁷ But once we follow this track we are no longer in the business of conceptualising or operationalising size; rather, we have taken the empirical route of placing a given state within a larger substantive context, i.e., viewing it in relation to other empirical entities deemed to differ substantially in terms of size. This brings the notion of relativity into the picture: in some relational contexts a given state may be deemed small compared to other states, while in other contexts they would not. This is one reason why Buzan has introduced the notion of regional powers to distinguish them from both superpowers and great powers. Thus while, e.g., South Africa is viewed as a regional great power, it is arguably not viewed as a great power in the context of the larger international system.¹⁸

The conclusion which I draw from these considerations is that the international relations of small states should not be analysed as if they belonged to a distinct class of their own, but rather as that of any other state. In other words, I see no reason why the same analytical framework should not be used for studying the foreign and security policies of both large and small states alike, especially in view of the dormant and problematic nature of small state studies compared to the very active status of foreign policy analysis (FPA) today. I will therefore now turn to a brief consideration of the current nature of the latter, and then to the question of how – given the problems inherent in this sub-field of IR as well – a common framework for the study of the foreign policies of small and large states alike could possibly look like.

17 Knudsen, 2002: 185.

18 See Buzan, 2004: 63-72.

Foreign Policy Analysis Today: Any Help Here?

What characterizes the condition of FPA today, and are there any lessons that the study of the foreign policies of small states can learn from recent debates within it? The good news here is that that, on the whole, a consensus exists today on the nature of the explanandum (that which is to be explained), although it has taken a circuitous route for scholars to reach this point of relative agreement. In my interpretation, this consensus boils down to a specification of the unit of analysis that emphasizes the *purposive* nature of foreign policy actions, a focus on *policy undertakings* and the crucial role of *state-like boundaries*.¹⁹

The bad news is that here scholarly agreement within FPA ends. Indeed, as I have argued elsewhere, beyond a general agreement on *what* to study and to explain, there is no consensus *how* such studies should be conducted, with the result that we are presented with a number of different approaches in the literature.²⁰ These can be structured in terms of the following matrix, in which the horizontal dimension pertains to issues of epistemology in social theory (essentially along the lines of Max Weber's celebrated distinction between *Erklären* and *Verstehen*), while the vertical dimension expresses the classical ontological choice between holistic and individualistic approaches to social science explanations:

	<i>Ontology</i>	<i>Epistemology</i>
	Naturalism	Interpretativism
Holism	<i>Structural perspective</i>	<i>Social-institutional perspective</i>
Individualism	<i>Agency-based perspective</i>	<i>Interpretative actor perspective</i>

Fig. 1: Four Rock-Bottom Perspectives in Foreign Policy Analysis

In an overview of current FPA we find, first of all, an array of (i) *agency-based* approaches to the study of foreign policy actions, focusing either on the role of individuals and groups in the foreign policy process or on the cognitive and psychological characteristics of decision-makers. So-called bureaucratic politics and liberal approaches can also be said to belong to this category. A second major group of current analytical

¹⁹ Carlsnaes, 2002.

²⁰ Carlsnaes, 2002.

frameworks is premised on a (ii) *structural* rather than agency-based perspective in the analysis of state behaviour. Various forms – old and new – of realism are to be found here, as well as neoliberal institutionalism, which in many respects is simply a benign version of the former. A third category of approaches, which have become increasingly prominent during the past decade and half, are premised on a (iii) *social-institutional* perspective (with social constructivist roots), and here we can distinguish between a sociologically oriented ('thin' constructivism) and a more discursive strand. Finally, there is also what can be called an (iv) *interpretative actor* perspective within FPA, a more traditional mode of analysis essentially based on the reconstruction of the reasoning of individual or group decision-makers. In summary form, these various approaches can be listed as follows:

Structural Perspective

Realism/Neorealism
Neo-liberal Institutionalism
Organisational Process Approaches

Social-Institutional Perspective

Social Constructivism
Discursive Approaches

Agency-Based Perspective

Cognitive and Psychological Approaches
Bureaucratic Politics Approach
Liberal Approach

Interpretative Actor Perspective

Intentional Analysis

Table 1: Four Perspectives and Nine Approaches in Foreign Policy Analysis

What are we as scholars of the foreign policies of small states to do in view of this rich flora of alternative approaches to FPA? Two options seem to confront us: either to accept this state of affairs, and to follow whichever route suits our predilections best; or to opt for some form of synthetic approach which would combine the various explanatory components contained in the approaches sketched above. The former is the easier choice, but it comes at some considerable costs, both for the foreign policy analyst in general and those particularly interested in analysing the foreign policies of smaller states.

For FPA as such the problem is that by choosing any one of these approaches means that we must exclude those aspects which it is not capable of addressing. The

major such drawback here is that it confronts us head-on with the agency-structure problem, the implications of which are neatly illustrated in the discussion above: scholars focusing on explaining policies either view actors as the prime cause of policy actions, or give structures this role. The problem is that it is generally recognised that in real life actors and structures do not exist in a zero-sum relationship but, rather, that human agents and social structures are in a fundamental sense dynamically interrelated entities, and hence we cannot account fully for the one without invoking the other. None of the approaches discussed above has resolved this problem, since each tends to privilege either actors or structures in their explanations.

For analysts of the foreign policy of small states this problem is compounded by the fact that at least some of these approaches, especially those based on a structural perspective, are biased in favour of the analysis of powerful rather than small states. This aspect can also be phrased in terms of the dominance within IR and FPA of North American scholarship, and hence a primary focus on American foreign policy. But even scholars who are obviously not in the grip of this American intellectual dominance, such as Barry Buzan, are nevertheless led, as a result of an essentially structuralist perspective, to focus their attentions not on small state behaviour but on those of the major powers.²¹ On the other hand, if one instead opts for an agency-based approach, which does not have such large state bias, the temptation is to downplay structural factors which, one can assume with regard to small states, are particularly constraining in terms of available policy choices. In short, we are then back with the agency-structure problem, and an essentially lop-sided view of the relationship between actors and their structural environments.²²

An Alternative Approach

My own view is that a synthetic framework for analysing foreign policy is therefore necessary if we are to escape these and other problems. I also believe that such a framework is analytically feasible, but that it has to be positioned on a level of abstraction that does not substantively prejudge explanation in favour of any particular type or combination of empirical factors. Since I have elaborated on it elsewhere, I will here

²¹ See, e.g., Buzan 2004.

²² On these issues, see Carlsnaes, 2007.

simply give a skeletal outline of the explanatory logic of such a suggested synthetic framework of analysis.²³

The starting point is the claim that while the meta-theoretical matrix used above is specifically designed for the purpose of classifying approaches to foreign policy analysis in terms of their most fundamental ontological and epistemological presuppositions, it is less suitable for empirical analysis itself as distinguished from meta-theoretical dissection. At the same time foreign policy action in 'real life' is arguably always a combination of *purposive* behaviour, *cognitive-psychological* factors and the various *structural* phenomena characterizing societies and their environments; hence explanations of actual foreign policy actions must be able to give accounts that do not by definition exclude or privilege any of these types of explanans. Insofar as the matrix used above does have such exclusionary implications, it simply will not be able to deliver the goods in this respect. Thus, rather than thinking in terms of a logic of mutual exclusion, I suggest that we instead conceptualise such a synthetic analytic framework in terms of a tripartite approach to foreign policy actions (the explanandum) consisting respectively of an *intentional*, a *dispositional* and a *structural* dimension of explanation (the explanans), as follows:

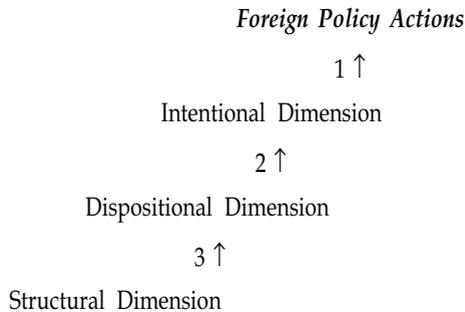


Fig. 2: Explaining Foreign Policy Actions

Although conceptualised as analytically autonomous, these three dimensions should be viewed as closely linked in the sense that they can be conjoined in a logical, step-by-step manner to produce increasingly exhaustive (or 'deeper') explanations of foreign policy actions.

²³ Carlsnaes, 1992; 1994; 2002.

The starting point in such an explanation would be to focus on the first link, i.e., the relation between a given foreign policy action and the intention or goal that it expresses (arrow 1 in the figure). This is a *teleological* relationship, giving us the specific *reason(s)* for, or *goal(s)* of, a certain policy undertaking. This is also a *necessary* first step, given the intentional nature of the explanandum. An illustrative example of this type of analysis is Philip Zelikow and Condoleezza Rice's detailed study of German reunification.²⁴ It offers an insider's view of the innermost workings of the top political elites of the U.S., the Soviet Union, West Germany, East Germany, Britain and France in the creation, following a series of top-level negotiations, of a reunited Germany. Their analysis examines the reasoning behind the choices made by these elites, and proffers an explanation of the immense changes that occurred during the year following the collapse of the Berlin Wall in terms of this reasoning.

However, scholars who are interested also in giving *causal* in addition to intentional explanations will want to go further than this. This distinction can also be described in terms of an 'in order to' and a 'because of' dimension in explanations, in which the former refers to actions pursued intentionally (i.e., in order to achieve a certain aim), while the latter aims to indicate those prior or underlying mechanisms which 'caused' a given actor to have this but not that intention in the first place. Thus scholars not satisfied with merely tracing descriptively the reasoning behind a certain action will want to ask why one rather than another intention in the form of a policy undertaking was being pursued in the first place.

In such an analysis the next step would be to trace the link between the intentional and the dispositional dimensions, with a view to finding the particular and underlying psychological-cognitive factors which have *disposed* a particular actor to have this and not that preference or intention (arrow 2 in the figure). In the analysis of such dispositions the primary focus would be on the underlying values (or belief systems) which motivate actors to pursue certain goals, as well as on the perceptions which make actors see the world in particular ways (world-views). This is where cognitive and psychological approaches to the explanation of foreign policy enter into the analytic picture. In the case of German unification, for example, in-depth leadership analyses of the various individual statesmen would be relevant in explaining the actor dispositions of the main protagonists.

²⁴ Zelikow and Rice, 1995.

This leaves us with the question how structural factors are to be incorporated into this framework, since they are present in neither of the first two dimensions. In my view, they do so in terms of a third, 'deeper' and very powerful structural dimension, always underlying and thus affecting the cognitive and psychological dispositions of individuals (arrow 3 in the figure). These structural factors - domestic and international, social, cultural, economic or material - do so in many ways, but essentially as a consequence of being perceived, reacted to and taken into account by actors; and it is in this sense that structural factors can be said to influence, condition or otherwise affect human values, preferences, moods and attitudes - i.e., actor dispositions as here conceptualised. Furthermore, as conceived here, this link between underlying structures and actors can be conceived as both constraining and enabling, causally affecting the dispositional characteristics of the agents of policy, which in turn determine the particular types of intentions motivating policies. In the case of German unification, such structural factors would be the end of the Cold War, the economic decline of the Soviet Union, the group dynamics of the persons involved in the negotiations, the continued consolidation of a peaceful European Community - to name but a few.

Although the example used above pertains to the foreign policy actions of some of the major powers, the same explanatory logic can be applied to the analysis of actions pursued by the elites of small states. In other words, this is not only a synthetic, integrative framework for analysing foreign policy, but one which is neutral to the issue of size and power. These, and other factors, enter into the equation as possible empirical factors which help explain any given foreign policy actions rather than as *ex ante* components defining the unit of analysis itself. This conceptualisation is essential if the study of the foreign policies of small states is to move from the condition of the 'standstill' which has characterised it for too long, to one of 'revival' and indeed maturity as a full-fledged field of study worthy of full membership within International Relations.

References

Amstrup, Niels (1976), "The Perennial Problem of Small States: A Survey of Research Efforts". *Cooperation and Conflict*, Vol. 11, No. 3, pp. 163-182.

Baehr, Peter R. (1975), "Small States: A Tool for Analysis?", *World Politics*, Vol. 27, No. 3, pp. 456-466.

Baker Fox, Annette (1959), *The Power of Small States: Diplomacy in World War II*, Chicago: University of Chicago Press.

Buzan, Barry (2004), *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century*, Cambridge: Policy Press.

Carlsnaes, Walter (1992), "The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis", *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, pp. 245-270.

_____, (1994), "In Lieu of a Conclusion: Compatibility and the Agency-Structure Issue in Foreign Policy Analysis", in Walter Carlsnaes and Steve Smith, eds., *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*, London: Sage, pp. 274-287.

_____, (1998), "The Compatibility of EU Membership with Neutrality", in Bill McSweeney, ed., *Moral Issues in International Affairs: Problems of European Integration*, Basingstoke: Macmillan Press, pp. 117-138.

_____, (2002), "Foreign Policy", in Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons, eds., *Handbook of International Relations*, London: Sage, pp. 331-349.

_____, (2007), "Actors, Structures, and Foreign Policy Analysis", in Steve Smith, Amelia Hadfield and Timme Dunne, eds., *Foreign Policy: Theory, Actors, Cases*, Oxford: Oxford University Press.

Christmas-Möller, Wilhelm (1983), "Some Thoughts on the Scientific Applicability of the Small State Concept: A Research History and a Discussion", in Otmar Höll, ed., *Small States in Europe and Dependence*, Vienna: Braumüller, pp. 35-53.

East, Maurice A. (1973), "Size and Foreign Policy Behavior", *World Politics*, Vol. 25, No. 4, pp. 556-576.

Knudsen, Olav F. (2002), "Small States, Latent and Extant: Towards a General Perspective," *Journal of International Relations and Development*, Vol. 5, No. 2, pp. 182-198.

Lindell, Ulf and Stefan Persson (1986), "The Paradox of Weak State Power: Research and Literature Overview", *Cooperation and Conflict*, Vol. 21, No. 2, pp. 79-97.

Neumann, Iver B. and Sieglinde Gstöhl (2006), "Introduction: Lilliputians in Gulliver's World?", in Iver B. Neumann and Sieglinde Gstöhl, eds., *Small States in International Relations*, Seattle: University of Washington Press.

Zelikow, Philip and Condoleezza Rice (1995), *Germany Unified and Europe Transformed*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Estratégias de Participação Externa dos Pequenos e Médios Estados Europeus

Isabel Ferreira Nunes

Subdirectora do Instituto da Defesa Nacional

Resumo

A ausência de uma definição generalizada sobre os pequenos e médios estados europeus (PMEE), considerada na primeira parte do artigo e as limitações encontradas no que respeita à identificação de estratégias de participação externa, impõem o estabelecimento de um enquadramento analítico específico, desenvolvido na segunda parte. O presente artigo identifica na literatura académica quatro lógicas de relacionamento, que condicionam a caracterização do comportamento dos PMEE, procurando no âmbito de cada uma delas generalizações sobre estratégias de adaptação às alterações internacionais, no quadro da política externa e de segurança. Na primeira secção da segunda parte é analisada uma *lógica das consequências* baseada na coerção e na dependência com efeito restritivo sobre o comportamento dos PMEE. Entre a segunda e a quarta secção, o artigo estuda três enquadramentos analíticos facilitadores da acção externa dos PMEE com base na: *lógica da cooperação* onde se observam situações de cooperação induzidas por meio de incentivos não coercivos; *lógica da coordenação* e adaptação em que a motivação de adesão a um objectivo externo releva da harmonização de posições e de acções externas e na *lógica da adequabilidade*, na qual a participação externa é moldada por princípios normativos e argumentativos. Este estudo encontra quatro lógicas relacionais a partir das quais é possível identificar estratégias de adaptação do comportamento externo dos PMEE da mais restritiva às mais facilitadoras.

Abstract

Strategies of International Participation of the Small and Medium European States

The absence of a general definition about small and medium European states (SMES), addressed in the first part of the article, and the limits encountered in the identification of strategies of external participation, entail the finding of an analytical framework enfolded in the second part of the study. The article identifies four behavioural logics that affect the characterization of the SMES. In each, it finds analytical generalizations about adaptive strategies in foreign and security policy. The first section regards a consequential logic based on coercion and dependency, with a restraining effect over the behaviour of the SMES. The second addresses a logic of cooperation where mutual aid is induced by non-coercive incentives. The third explains how a logic of coordination and adaptation pertains to the harmonization of common positions and external actions. The fourth considers how a logic of appropriateness bounds behaviour based on normative principles and argumentative tools. The study finds four relational logics from which it is possible to identify a spectrum of adaptive strategies of the SMES from the most restraining to the most enabling one.

Uma revisão da literatura sobre os pequenos e médios estados (PMEE) permite denotar diferenças na delimitação das unidades e níveis de análise, o que limita a produção de generalizações sobre o seu comportamento externo e sobre as estratégias de participação adoptadas no domínio da política externa e de segurança. O estudo do tema coloca dois problemas: um problema de conceptualização, que resulta da heterogeneidade das unidades de análise e que abordaremos na primeira parte do artigo e um problema analítico no que respeita ao encontro de um quadro de análise suficientemente explicativo do comportamento externo destes estados e cujo desenvolvimento terá lugar na segunda parte.

Uma tradicional inferência que resulta do estudo clássico sobre PMEE é o da sua condicionalidade relativa em termos de poder, influência e autonomia. Grande parte da literatura clássica tende a concentrar-se na natureza contingente das políticas que os PMEE desenvolvem, com base em referenciais de oportunidade e lugar ocupado na hierarquia internacional. Ao invés, a literatura mais recente recentra o interesse analítico sobre os PMEE no que respeita à sua capacidade de adaptação, de cooperação e de afirmação externa.

Este artigo analisa como é que várias lógicas de participação e adaptação, patentes na literatura, influenciam o estudo das estratégias de participação externa dos PMEE, nomeadamente: uma *lógica consequencial*, uma *lógica de cooperação*, uma *lógica de coordenação* e uma *lógica da adequabilidade*. Cada uma destas lógicas traduz uma visão das relações internacionais e dos actores que as compõem numa perspectiva relacional, mais restritiva ou facilitadora do comportamento externo dos estados. Na primeira secção da segunda parte o presente artigo analisa a ideia de hegemonia associada a uma *lógica das consequências*, que determina a percepção sobre o comportamento externo em situações de coerção e de dependência logo com um efeito restritivo sobre o comportamento dos PMEE. Entre a segunda e a quarta secção o artigo estuda três enquadramentos analíticos facilitadores da acção externa dos PMEE com base na: *lógica da cooperação* tal como pode ser observada na literatura sobre regimes internacionais, onde se manifestam situações de cooperação induzidas por meio de incentivos não coercivos; *lógica da coordenação* e adaptação, tal como é evidenciada pelos estudos europeus, em que a motivação de adesão a um objectivo externo releva da harmonização de posições e acções externas e na *lógica da adequabilidade*, na qual a adesão a um objectivo externo é pautada por princípios normativos como se nota entre as perspectivas normativas sobre comportamento externo.

Estas perspectivas teóricas produzem discursos de política externa e de segurança distintos e reflectem uma dada percepção ocupada no sistema internacional sendo

explicativas, em maior ou menor grau do comportamento externo, pela via restritiva do poder e da influência ou através das oportunidades de cooperação, de adaptação e de acção normativa.

1 - Uma Tentativa de Conceptualização

A literatura clássica em Relações Internacionais, que se dedica à análise do comportamento externo dos estados, tem gerado contributos teóricos e análises empíricas que se centram particularmente no lugar ocupado pelas grandes potências na hierarquia do sistema internacional¹, na forma como determinam a configuração das relações de poder², na maneira como geram estruturas materiais (por exemplo de capacidades militares) e produzem sistemas normativos (de direitos e deveres) que influenciam o comportamento externo dos restantes actores. Daqui decorrem duas imagens recorrentes na literatura científica. A primeira, a de que os pequenos estados se encontram na dependência de estruturas e de relações hegemónicas representadas e definidas pelas grandes potências, pois só assim conseguem proteger os seus interesses e sobreviver num ambiente de anarquia internacional. Esta imagem confirma a ideia de que quanto mais o comportamento dos estados na base se assemelha aos comportamentos dos grandes estados no topo, mais bem posicionados se encontrarão no quadro das relações internacionais. A segunda, a de que os pequenos estados não produzem independentemente quadros de referência normativa ou valorativa, com impacto à escala internacional, não influenciando por isso o curso da política internacional.

Ambas as imagens projectadas pela tradicional teoria da estabilidade hegemónica limitam o estudo do comportamento dos estados no sistema internacional às questões do poder, da influência e da capacidade para determinar e regular as relações entre os estados.³ Trata-se de uma epistemologia que encontra nas noções de hierarquia e de poder

1 Holsti 1970, 1995, Rosenau 1981, Waltz 1979, Schweller 1994 e Mearsheimer 2001.

2 Mearsheimer 2001.

3 Cf. Gilpin 1984, 290. A ideia realista de que os estados se movem por razões de interesse nacional, interesse próprio e utilidade, determina não apenas o papel dominante dos grandes estados, como justifica as razões que levam os pequenos e médios estados a associarem-se aos seus interesses. Aquelas perspectivas ignoram outros actores e outros processos de cooperação internacional. Na literatura clássica as noções de poder e influência têm uma expressão material, enquanto que nas perspectivas mais recentes, estas noções não são entendidas como uma condição, mas como uma relação ou um processo, são mais “uma ideia e uma crença” do que uma verdade categórica, ver Mattern 2005, p. 587.

uma ordem restritiva dominada pelos grandes estados, ignorando outros actores e condicionantes do sistema internacional. Não é inclusiva, sendo imperativa quanto à forma como o comportamento dos estados secundários é prescrito e proscrita pelas grandes potências.⁴

A definição de pequeno estado baseia-se tradicionalmente na sua pequena dimensão territorial, fraco desempenho económico, fraca eficácia da sua diplomacia, limitada extensão da sua acção externa e da dimensão e qualidade dos seus recursos burocráticos.⁵ A literatura tradicional não reconhece aos pequenos estados atributos autónomos em relação às grandes potências.⁶ No caso dos pequenos e médios estados europeus ocidentais o seu estatuto enquanto estados soberanos prevalece sobre outros atributos, pelo que é comum classificar os PMEE como: pequenos e médios estados *tradicionais*, *novos* pequenos e médios estados ou pequenos e médios estados *recentes*. A primeira categoria de estados é o objecto de estudo deste artigo.⁷

Os PMEE caracterizam-se por um estatuto soberano consolidado, com ligações de parceria externa com actores hegemónicos.⁸ A sua história é dominada por um passado colonial com base no qual projectam uma concepção própria de identidade nacional, fundamentada na unidade do império, na universalidade da sua história e na disseminação da sua cultura e valores. No período pós colonial, a gradual integração destes estados em organizações regionais e internacionais veio oferecer novas oportunidades de projecção de interesses nacionais, de formação de preferências políticas e de formação de uma identidade internacional alternativa. Os pequenos estados tradicionais são unidades

4 Estas potências não prescrevem e proscrevem apenas, elas determinam também quais os estados que podem tomar parte nessa prescrição e proscricção, ver Nunes 2006, 62.

5 Ver Neack 1995, pp. 224-227. Outros estados que de acordo com esta aceção poderiam ser considerados médias potências sendo por vezes categorizados como pequenos estados como é o caso da Noruega, ver Kelleher 2006 e Moolakkattu 2005 sobre o papel mediador e facilitador da Noruega enquanto pequeno estado na resolução de conflitos regionais. Estes estados (Canadá, Holanda, Austrália ou Suécia) são também denominados potências médias (*middle powers*) sendo definidas como potências que contribuem para manter a ordem internacional através da edificação de coligações, actuando como mediadores através de acções internacionais de gestão de conflitos (por exemplo acções de manutenção da paz). É-lhes reconhecida legitimidade moral e capacidade colectiva para proteger uma dada ordem internacional consentânea com o sistema das Nações Unidas, sempre que as grandes potências não o desejam ou não garantam essa ordem, ver Neack 1995, pp. 224-225.

6 A dimensão de grandeza associada aos estados, mais frequentemente designados por grandes potências, encerra simultaneamente uma noção de poder efectivo e poder potencial (que a expressão inglesa “*might*” melhor ilustra).

7 Rothstein distingue entre as pequenas potências ocidentais e não ocidentais, diferenciando assim as tradicionais daquelas que apenas adquiriram a independência após 1945. Ver Rothstein 1966, p. 402.

8 Rothstein 1966, p. 402.

cooperativas, com relações externas próximas de aliados tradicionais (potências continentais e marítimas).⁹ Os processos de integração regional e internacional são atractivos para esta categoria de estados com elevado grau de adesão a organizações internacionais e regimes de cooperação internacional.

Devido à capacidade para se adaptarem à mudança¹⁰ as suas políticas externas e de segurança são mais abertas a processos de socialização internacional através de mecanismos de diplomacia pública e da adaptação a práticas de decisão e governação integradas. Os pequenos estados tendem também a aderir mais facilmente a processos de multilateralização das relações externas. Dado o seu poder relativo no sistema internacional preferem políticas de segurança defensivas. Manifestam uma confiança maior no valor normativo das suas agendas políticas, no carácter persuasivo dos pronunciamentos internacionais veiculados pelas suas burocracias dentro das organizações internacionais e nos compromissos assumidos no domínio da assistência internacional, do que na eficácia do seu poder militar ou noutras formas de poder material.¹¹

São mais permeáveis a manter posições políticas consentâneas com as posições adoptadas pelas principais instituições europeias (ex. Conselho Atlântico Norte ou Comissão Europeia) do que pelos grandes estados membros.¹² Os PMEE tendem a cultivar políticas externas diversificadas mais do que a concentrar as suas relações externas num número limitado de parceiros externos, pois é nesse ambiente externo de diversidade que melhor poderão encontrar condições para sustentar as suas preferências e interesses.

2 - Enquadramento Analítico

A segunda parte deste artigo analisa a forma como os PMEE são considerados no domínio das relações internacionais e da análise de política externa.¹³ A tradição ameri-

9 Por unidade cooperativa entenda-se uma predisposição para a promoção e desenvolvimento de relações de cooperação externa, que garantam uma diversidade de contactos externos e consequentemente uma redução do impacto negativo que relações externas concentradas num estado ou organização possam gerar.

10 Cf. Katzenstein 2003.

11 Cf. Nye 2004: 6, 10 e 11 e Schweller 1994, 100.

12 Keohane 1971, Wessels e Rometsch 1996, Risse 1995, Thorhallsson 2000 e Keohane & Nye 2001.

13 Para referências que explicam o comportamento externo dos pequenos e médios estados no sistema internacional ver Moon 1983; Elman 1995; Mouritzen 1996; Lebow 1997; Goetschel 1998 e 2000; Hey 2003; Karp 2004; Romsloe 2004 e Wivel 2005.

cana baseia-se numa epistemologia mais preocupada com o impacto da estrutura internacional e com o poder dominante das grandes potências, fundamentados no emprego de indicadores materiais (poder, influência e investimentos no domínio da defesa). Ao invés, a tradição continental sublinha a importância de estruturas normativas e valorativas, enquanto instrumentos de acção externa.¹⁴

A tradição clássica das relações internacionais caracterizada por uma lógica consequencialista, recusa aos PMEE um protagonismo externo autónomo e uma participação activa na condução de questões internacionais.¹⁵ As referências aos PMEE na literatura tradicional mencionam aquelas unidades de análise como tendo uma menor relevância dado o seu protagonismo externo menos activo e mais dependente.¹⁶ A literatura tradicional sobre pequenos estados encontra-se limitada por condicionais sobre política externa e de segurança baseadas no poder militar, na capacidade negocial e na posse de requisitos materiais e burocráticos através dos quais os estados podem determinar autonomamente as suas agendas de política externa e de segurança. Ikenberry e Kupchan sustentam que “as elites nos estados secundários assumem e interiorizam normas que são articuladas pelo estado hegemónico e consequentemente seguem políticas consistentes com a noção hegemónica de ordem internacional” imposta por aquele.¹⁷ A literatura tradicional nega aos pequenos estados uma aquiescência voluntária em política externa e de segurança no que respeita à adopção de princípios, regras e práticas internacionais, sendo descrita como o resultado da coerção imposta pelas grandes potências. O comportamento externo dos PMEE é considerado como sendo meramente reactivo a uma ordem previamente estabelecida pelas grandes potências, sendo determinado por factores sistémicos.¹⁸ As grandes potências são consi-

14 Jørgensen, 2000, 27. Knud Eric Jørgensen proporciona uma leitura muito completa sobre a produção académica na área das relações internacionais e na forma como é determinada pela evolução dos contextos nacionais políticos, institucionais, epistemológicos na área da teoria das relações internacionais, identificando diferenças entre os desenvolvimentos epistemológicos na Europa e nos EUA. Ver também Wæver 1998, 703-715.

15 A predominante tradição norte-americana na área de relações internacionais reflecte, confirma e consolida uma perspectiva americana sobre o mundo que é interpretado à luz da percepção que os académicos americanos têm sobre a sua consciência histórica e sobre o excepcionalismo americano, centrando a análise sobre a realidade americana. O seu papel é considerado como determinante na evolução do sistema internacional facilitando a consolidação de análises baseadas no pressuposto de que as escolhas em política externa são escolhas racionais e baseadas em avaliações de custo-benefício características da literatura neo-realista. Cf. Wæver 1998, 712.

16 Moon 1983, Rosenau 1981.

17 Ikenberry & Kupchan 1990, 283.

18 Elman 1995, p. 172 e p. 173. Ver também Waltz 1979 e Macridis 1992.

deradas como influentes e dominantes, independentemente do domínio considerado, moldando os interesses de actores internacionais às suas preferências, definindo o que é que distingue o comportamento consentâneo com a ordem internacional, do comportamento que pode ser considerado como desajustado em relação a essa ordem.¹⁹ Na literatura tradicional o estudo dos PMEE encontra-se ancorado ao axioma da estrutura internacional anárquica.²⁰ Do mesmo modo o interesse nacional assume precedência sobre o interesse comum e a motivação instrumental prevalece sobre o apelo normativo em política externa e de segurança. Estas perspectivas são deste modo pouco explicativas no que respeita aquelas opções externas que não relevam directamente do interesse nacional, mas antes do apelo normativo ou valorativo (ex. caso do envolvimento de Portugal na autodeterminação de Timor). Autores clássicos que se posicionam no espectro tradicional da análise de política externa, tais como Rosenau, Holsti e Rothstein confinam os papéis desempenhados pelos PMEE no sistema internacional a uma tipologia relacional que traduz uma noção de hierarquia no sistema internacional, onde as grandes potências ocupam uma posição de liderança e os PMEE uma posição de estados secundários.²¹ No seu estudo sobre *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy* Holsti identifica tipologias de estados qualificados por referência aos papéis exercidos pelas grandes potências, reflectindo posições que medeiam entre o alinhamento e a dissidência, por exemplo “líder regional”, “protector regional”, “mediador”, “integrador” ou “aliado fiel”.²² Todos os papéis externos atribuídos aos estados considerados por Holsti pressupõem uma noção de posição em relação às grandes potências na estrutura internacional.

Elementos tradicionais definidores de uma dada posição internacional tais como: poder material, ganhos absolutos, domínio da capacidade militar, exercício de influência e imposição do interesse nacional a terceiras partes aplicam-se de uma forma muito limitada aos PMEE, não explicando o seu comportamento externo ou a sua identidade de segurança.²³ Contrariando aquelas perspectivas tradicionais, Väyrynen sustenta que aqueles estados preferem “definir as suas identidades internacionais e enfrentar os seus

19 Cf. Wohlforth 1994-1995, p. 126.

20 Waltz 1993, p. 59 e p. 72.

21 Rothstein 1966, p. 402; Rosenau 1981; Holsti 1987 e Holsti 1995, p. 10.

22 Holsti 1970, p. 255.

23 Sobre poder material (Holsti 1987), sobre prevalência de capacidades militares (Mersheimer 1994-1995) e sobre o exercício de influência sobre o curso das relações internacionais (Rosenau 1981) tal como referido por Rothstein 1966, p. 403.

desafios externos num contexto institucional alargado” onde as organizações e instituições internacionais desempenham um papel preponderante.²⁴ Tonra por seu lado chama a atenção para a afirmação de uma “identidade internacional” que resulta do efeito persuasivo gerado em torno de condições internacionais favoráveis aos PMEE e não da imposição do poder militar ou da coerção.²⁵ Segundo Tonra, os pequenos estados tendem a considerar a sua posição dentro das organizações internacionais como oportunidades que viabilizam a expressão de uma nova identidade internacional, reflectindo uma capacidade maior para se adaptarem às mudanças estruturais, substituindo por exemplo a sua inicial posição de potências colonizadoras, por novos papéis externos (ex. mediadores de conflitos internacionais) e pela definição de novas agendas políticas que reflectem um sentido de responsabilidade universal.²⁶

Novas situações no domínio da política externa e de segurança têm também vindo a configurar novas oportunidades para os PMEE. Os desafios securitários do sistema contemporâneo caracterizam-se pela heterogeneidade, pela diversidade e por efeitos trans-sectoriais e transnacionais centrados em actores estado e não-estado, que requerem respostas distintas das clássicas. A ideia de que a segurança é garantida exclusivamente pela existência de capacidades militares superiores às do oponente perpetua uma concepção estado-centrica favorável às grandes potências. O encontro de soluções para situações de estabilização e reconstrução do estado em situações pós conflito coloca um desafio à ideia de que as mesmas relevam exclusivamente do emprego exclusivo da força militar pelas grandes potências.²⁷

O actual sistema internacional, mesmo quando liderado por grandes potências, não dispensa formas de cooperação, sendo excessiva a afirmação de que o mesmo é mais moldado pela noção de uma estrutura hierárquica, do que pela cooperação e coordenação, e menos marcado pela persuasão (em particular na ausência de ameaça monolítica identificável) do que pela coerção. Num contexto estratégico menos concentrado tal como o actual, os PMEE não têm necessariamente uma posição de dependência estratégica, podendo os mesmos reter uma maior capacidade de negociação ou uma nova capacidade de intervenção dada a natureza difusa e dispersa da ameaça. Este novo contexto possibilita uma análise sobre a acção externa dos PMEE sem que estes fiquem limitados a uma situação de vulnerabilidade estrutural, à influência de um actor

24 Cf. Väyrynen 1997, p. 43.

25 Ver Tonra 2003, Payne 2001, Risse-Kappe 1995 e Keohane, 1971.

26 Ver também Katzenstein 2003, p. 18 e McCalla 1996.

27 Petitville, 2006, Herrero 2005 e Kaldor 2006.

hegemónico ou a condicionadas estritamente materiais. O estatuto epistemológico dos pequenos estados possibilita encontrar explicações sobre o comportamento externo, alternativas à noção de que este se pauta pela percepção de oponentes coercivos ou pela existência de um ambiente externo de competição no qual o interesse nacional das grandes potências prevalece. Os PMEE manifestam uma tendência para a adopção voluntária de normas internacionais tendo por motivação a adequabilidade das mesmas, pelo facto de incrementarem a estabilidade, a previsibilidade e a razoabilidade da decisão em matéria externa, não o poder, o dilema da segurança ou a sobrevivência.

Em termos analíticos o comportamento dos PMEE nos domínios da política externa e de segurança pode ser organizado sob quatro interpretações gerais, que medeiam entre as perspectivas sobre estabilidade hegemónica e as perspectivas sobre equilíbrio internacional, tal como é ilustrado pela Fig.1.

A primeira interpretação (*lógica consequencial*) reflecte perspectivas preocupadas com a estabilidade hegemónica segundo as quais o comportamento dos PMEE é condicionado por relações de coerção e de dependência em relação a uma potência relevante.²⁸ As explicações sobre comportamento externo medeiam entre a procura do equilíbrio (*balancing*) por via do alinhamento com uma grande potência, contra uma fonte de insegurança internacional e gravitação (*bandwagoning*) através do apoio a uma potência ameaçada.²⁹ Na segunda interpretação (*lógica de cooperação*) o comportamento dos PMEE traduz-se no tipo de relações externas que é descrito pela literatura de regimes internacionais centrada em situações de cooperação induzidas por meio de incentivos não coercivos.³⁰ A terceira interpretação (*lógica de coordenação*) refere-se à harmonização de políticas e à adaptação a regras e procedimentos comuns conducentes a acções comuns tal como é observado nos estudos europeus.³¹ A quarta interpretação (*lógica da adequabilidade*) reproduz formas de adaptação que se pautam por uma lógica da adequabilidade moldada por princípios normativos desenvolvidos dentro de estruturas sociais facilitadoras (ex: instituições internacionais) e não constrangedoras do comportamento externo.

28 Waltz 1993 e Rosenau 1981, Schweller 1994. Por estados “relevantes” entenda-se aqueles que através do poder, capacidades militares, por meio das suas comunidades de peritos e capacidade para impôr os seus interesses (a estados e actores não-estado) conseguem determinar o curso das relações internacionais.

29 Cf. Schweller 1994 e Väyrynen 1997, p. 46.

30 Jervis 1982 e Hasenclever 1996 e 1997.

31 Walt e Bergsmann 2001, p. 33.

Perspectivas Analíticas	Lógicas comportamentais e adaptativas	Condicionalidades presentes no ambiente externo	Determinantes do comportamento externo	Referenciais de política externa e segurança dos pequenos e médios estados
Estabilidade Hegemónica	Lógica consequencial a posição dos actores na estrutura determina a saliência dos mesmos.	Poder Influência Hegemonia Interesse nacional Dilema de segurança	Consequencialidade. Predomínio de relações funcionais e utilitárias entre as unidades do sistema. Uso da coerção.	Alinhamento com as grandes potências e pertença a alianças militares.
Perspectivas do Equilíbrio Internacional	Lógica de cooperação saliência dos actores resulta do grau de cooperação dentro do regime internacional que integram.	Interesse nacional mitiga preferências comuns. Dilema da segurança resolvido através do acordo sobre regras de comportamento e de cooperação.	Cooperação é o elemento de referência que condiciona o comportamento externo.	Regimes colectivos de segurança.
	Lógica de coordenação estudos sobre integração em que a saliência de um actor traduz-se na capacidade de adaptação a formas de soberania partilhada.	Comunhão de preferências. Preferências comuns prevalecem sobre o interesse nacional por via de processos de socialização internacional. Segurança cooperativa.	Coordenação da acção externa por instituições ou organizações regionais e internacionais. Emprego da persuasão.	Segurança cooperativa inclusiva.
	Lógica da adequabilidade as opções externas baseiam-se não no cálculo das consequências ou no interesse instrumental, mas na adequabilidade dos motivos de onde relevam.	Construção das preferências molda uma dada concepção de identidade internacional expressa através de uma narrativa identitária e normativa.	Conduta externa marcada por posições normativas e valorativas. Utilização de capacidade argumentativa e comunicativa.	Identidade de segurança construída em torno da adequabilidade normativa das narrativas securitárias.

Fig. 1 - Perspectivas analíticas

Estas quatro perspectivas são analisadas nas subsecções que se seguem, correspondendo a leituras distintas sobre estratégias de adaptação externa dos PMEE.

2.1. *Lógica consequential entre o equilíbrio e a gravitação*

A literatura centrada na questão de estabilidade hegemónica ignora os PMEE partindo da assumption de que existe uma ordem hierárquica dos estados no sistema internacional, na qual os actores principais ocupam o topo e os denominados *actores secundários* a base.³² Os actores secundários gravitam em torno do poder e das preferências de um único pólo de poder.³³ As agendas de política externa e de segurança quer dos pequenos e médios estados, quer das organizações internacionais são entendidos como reflectindo o interesse nacional das grandes potências, não resultando das suas preferências nacionais ou da manifestação de preferências modificadas como resultado de processos de socialização, que possam ter ocorrido dentro de quadros de relacionamento multilateral.³⁴ A posição dos PMEE no sistema internacional é caracterizada por uma relação hierárquica, limitada e dependente dentro da estrutura internacional.

A participação nas alianças apenas gera ganhos relativos para os PMEE quando estes podem tomar parte na negociação estratégica que ocorre entre os grandes actores, uma vez que as relações entre as partes são necessariamente hierárquicas em termos de poder absoluto, em particular quando está em jogo o usufruto de uma localização estratégica privilegiada em situações de crise ou de conflito.

Os elementos definidores de uma aliança não implicam apenas entendimentos sobre a partilha do espaço ou dos meios afectos à divisão do trabalho estratégico entre os principais aliados. A concordância sobre disposições que definem o comportamento entre os estados aliados; o alcance de acordos explícitos sobre expectativas relativas ao comportamento externo e a consonância com o compromisso de assistência mútua em caso de ameaça, envolvem *à priori* um entendimento subjectivo sobre securização das ameaças e dos riscos invocados, que não decorre de uma relação de poder, mas antes de uma percepção comum de ameaça.³⁵ Esta condição encoraja os estados a observar as obrigações e a partilhar os riscos subjacentes à sua associação sob a forma de uma aliança.

32 Waltz 1993, p. 45.

33 Wohlforth 1999, p. 25.

34 Mearsheimer 1994/95, p. 7.

35 Cf. Bergsmann, 2001, pp. 35-36. Ver também Williams e Neumann 2000.

O compromisso de auxílio recíproco em caso de ameaça externa, bem como a utilização de localizações estratégicas privilegiadas geram condições de segurança que não podem ser entendidas como certas no que respeita à perpetuação da relevância estratégica dos PMEE em vários cenários de actuação regional. A perda de relevância estratégica não deve ser considerada como uma perda de poder negocial ou de posição internacional pelos pequenos estados³⁶, uma vez que a redução dos riscos associados à presença de forças estrangeiras em território nacional, em particular para os pequenos aliados, pode ser benéfica.

A noção realista sobre segurança internacional reporta-se ao dilema de segurança baseado nas incertezas mútuas sobre as intenções dos actores no sistema internacional. Este dilema é ultrapassado pela formação de alianças que facilitam, entre outros aspectos, a construção de relações de confiança e de entendimento recíproco sobre as expectativas, interesses e comportamentos externos dos estados membros. Tal como Müller observa, “O grau de conhecimento mútuo, transparência e dependência da NATO foi e é notável quando visto da perspectiva de potenciais hostilidades no futuro” e acrescenta que as explicações neorealistas acerca dos imperativos sistémicos referem-se às preferências que são determinadas pelo imperativo da sobrevivência em anarquia e não pela vontade de cooperar.³⁷ Para os PMEE a participação em alianças ou coligações permite o alcance de duas situações descritas na literatura clássica: a situação de equilíbrio (*balancing*) ou a de gravitação (*bandwagoning*) implicando uma troca de bens de segurança, o que Walt chamou “concessões assimétricas”. Exemplo disto é a concessão de acesso a uma localização estratégica relevante para a segurança regional e internacional dada a uma grande potência em troca da garantia de protecção, baseada na reciprocidade e na assistência mútua proporcionada por um estado hegemónico e pelos restantes participantes na aliança.³⁸ Walt considera que os estados raramente gravitam, optando por situações de equilíbrio na resposta às ameaças que se configuram em torno de uma “agregação de poder, da proximidade geográfica, da capacidade ofensiva percebida sobre as intenções” do outro.³⁹ Esta transacção de bens de segurança não pressupõe apenas a troca de uma

36 Cf. Rothstein 1966, pp. 401-403.

37 Müller 2003, pp. 370-371.

38 Cf. Walt 1985, Schweller 1994 e Väyrynen 1997, p. 46.

39 Enquanto que Walt considera que os estados não alinham uns com os outros pela distribuição de capacidades (1985, pp. 3-43) (*‘Alliance Formation and the Balance of World Power’ International Security*, vol. 9, nº 4, pp. 3-43). Väyrynen sustenta que enquanto que a opção por uma situação de *equilíbrio* (*balance*) significa o alinhamento com a potência mais fraca contra uma ameaça externa, a situação de gravitação

posição de poder limitado por parte de um pequeno estado, por uma situação de poder relativo dentro da aliança. Ela implica que todos os aliados, pequenos e grandes, passem a partilhar não apenas os riscos mas também as vantagens estratégicas e políticas de tal associação.⁴⁰ Daqui não resulta apenas um processo de compensação material, mas também um melhor acesso à decisão com implicações internacionais onde os pequenos aliados poderão ter um maior protagonismo.⁴¹ Para os pequenos aliados isto significa uma evolução da mera utilização da sua posição estratégica, em situações de potencial confrontação militar, para uma participação ao mesmo nível em missões de segurança colectiva, passando de uma posição de facilitadores da segurança, para uma posição de fornecedores de segurança.

A noção de *equilíbrio* (*balancing*) tal como a de *gravitação* tem por matriz de referência o comportamento das grandes potências e o seu impacto determinante sobre o comportamento dos restantes actores do sistema internacional. Porém, a definição da posição dos estados membros dentro das alianças (ex. NATO) não parece ser determinada exclusivamente pela presença de uma ameaça externa, mas por uma avaliação valorativa, quer sobre o comportamento do estado hegemónico e consequente efeito que o mesmo produz junto dos estados aliados, no que respeita à mobilização e legitimação do comportamento externo.⁴² Williams refere que no

(*bandwagoning*) implica o alinhamento com um poder ameaçador (1997, pp. 46). Ver também Walt 1985, p. 4 para uma distinção entre *bandwagoning* e *balancing*.

40 Cf. Gärtner 2001, p. 2.

41 Ver Risse-Kappe 1995 e Keohane 1971. Enquanto a perspectiva de Risse se coloca ao nível dos efeitos sistémicos desta influência fazendo uso de estudos de caso que se reportam ao período da Guerra Fria, Keohane considera esta influência na perspectiva de *two-level game* em que os interesses, preferências e decisões das burocracias, neste caso das grandes potências, são influenciadas e por vezes determinadas pelos interesses e preferências das burocracias de pequenos estados.

Risse alude ao facto de os pequenos estados poderem controlar recursos específicos necessários à potência líder de uma aliança ou à aliança como um todo conferindo-lhe um papel e lugar específico na prossecução dos objectivos defensivos ou ofensivos inerentes a qualquer acção militar. Os pequenos estados embora estejam limitados no emprego da força militar, poderão desempenhar um papel importante no que respeita ao seu emprego colectivo. Ver também Keohane 1971, pp. 161-164. Keohane reportando-se à situação vivida nos anos 70, refere a influência que pequenos aliados como Portugal tiveram sobre os Estados Unidos e sobre as suas burocracias civis e militares (CIA, Agência para o Desenvolvimento Internacional e Departamento de Defesa) na negociação de posições estratégicas no Atlântico e Mediterrâneo.

42 A ideia de *soft balancing* pressupõe a existência de uma percepção favorável sobre as intenções externas de um dado actor no sistema internacional, ver Pape 2005, p. 17. Sobre a questão da admissibilidade e do reconhecimento valorativo das alianças com base em critérios normativos, ver Williams e Neumann 2000 e Williams 2001, p. 542.

contexto de uma aliança como a NATO, os estados membros aos quais é reconhecida legitimidade moral para o exercício do poder são aqueles que actuam de uma forma consentânea com as responsabilidades morais que pronunciam.⁴³ Müller observa que “A aliança é uma ferramenta de equilíbrio quando os recursos de um estado são insuficientes para criar uma contra medida adequada às realizações hegemónicas de um estado ou grupo de estados”.⁴⁴ Quando existe uma percepção de ameaça externa comum, as alianças defensivas têm um maior poder persuasivo, do que um efeito coercivo sobre o comportamento externo, cujos membros se associam pela via do sentido de pertença a uma comunidade de segurança, não pelo exercício coercivo do poder e pela eficácia da sua associação.

A noção de *soft balancing* permite colocar a ênfase não em critérios funcionais que fazem das grandes potências os principais actores e do poder o principal instrumento de acção externa, mas em critérios normativos e valorativos. De acordo com aquela noção, duas ordens de elementos determinam e explicam o comportamento de ambas as categorias de estados (grandes e pequenos), na forma como se associam para maximizar uma situação de segurança contra a emergência de um poder concentrado.⁴⁵ A primeira reside no recurso a medidas alternativas ao tradicional poder militar. A segunda decorre da afirmação internacional de juízos de valor que os restantes actores do sistema (os pequenos estados inclusive) proferem sobre o comportamento da grande potência, num sistema tendencialmente unipolar. Aqueles juízos transformam o agente securizador (na sua função de protector e estabilizador) num objecto de referência da securização.⁴⁶ Essa atribuição de *objecto* de referência da

43 Ver Williams 2001, pp. 542-543. Cf. Brooks e Wohlforth 2005, pp. 92-104 e Wohlforth 1999, pp. 7-8.

44 Müller 2003, p. 371.

45 Cf. Brooks e Wohlforth 2005, pp. 80.

46 Pape 2005, p. 9. Brooks e Wohlforth 2005 não reconhecem à noção de *soft balancing* valor teórico ou empírico na explicação do comportamento externo dos estados, sempre que este não siga uma via de alinhamento com a política externa norte-americana. Ambos argumentam que a noção de *soft balance* não se relaciona com o aumento de capacidades reactivas para conter a acção externa dos EUA, mas antes para obter uma melhor capacidade de negociação sobre as condições e mecanismos considerados adequados ao alcance de uma situação de segurança. Neste contexto, os EUA não são percebidos como uma ameaça directa, mas antes certas políticas seguidas por Washington que são interpretadas como potenciando uma escalada da ameaça. Por exemplo, a relação directa estabelecida entre a invasão do Iraque e o efeito multiplicador que a mesma teve sobre as acções terroristas da Al-Qaeda, (2005), p. 105 e 107.

A literatura realista interpreta a acção externa dos EUA como o resultado de um incentivo sistémico, de uma necessidade de assegurar o bom funcionamento do sistema internacional e de um imperativo em manter a estabilidade do mesmo, Wohlforth 1999, p. 39.

segurança e não de *agente* da mesma é feita com base em três constatações.⁴⁷ A primeira reside no reconhecimento por parte dos estados de que houve uma quebra no padrão de comportamento externo que fez com que a potência hegemónica tenha perdido o estatuto de potência benigna. A segunda, releva da afirmação de que este processo de *soft balancing* seguido pelos PMEE (que não adoptam mecanismos característicos de *hard-balancing*, por exemplo venda de armamento militar aos oponentes da potência dominante, criação de alianças militares paralelas ou adopção de mediadas que reflectam intenção de uma escalada militar contra a potência hegemónica) pode limitar os efeitos da acção dominadora da grande potência. A terceira, parte do pressuposto que os estados secundários podem criar condições que impeçam ou dificultem, à potência dominante, a adopção de medidas unilaterais ou tornem mais elevados os custos do emprego do poder militar por parte de uma grande potência.⁴⁸

Por seu lado, a teoria da *gravitação* (*bandwagoning*) incorre em três limitações na forma como ignora ou limita a acção dos PMEE. Esta dificilmente poderá ser explicativa de situações, condições e agentes de segurança distintos dos existentes durante o período da Guerra Fria ou de outras situações nas quais a emergência de uma potência ameaçadora não seja evidente.⁴⁹ Em segundo lugar, parte do princípio que qualquer associação de estados tem por objectivo a partilha de ganhos estratégicos uma vez sanada a situação de

47 Pape 2005, pp. 9-10. A expressão *soft balancing* envolve uma “situação de equilíbrio tácito para além de alianças formais. Ocorre quando os estados desenvolvem, de um modo geral, *ententes* ou compromissos de segurança entre si para equilibrar um estado potencialmente ameaçador ou uma potência emergente. O *soft balancing* baseia-se numa escalada de armas limitada, exercícios de cooperação *ad hoc*, ou colaboração dentro de instituições regionais e internacionais; estas podem evoluir para estratégias de *hard-balancing* se e quando a competição em segurança se torna mais intensa e o estado poderoso se torna ameaçador” Paul 2004 citado por Brooks e Wohlforth 2005, p. 73.

48 Ver Hinnebusch 2006, p. 455. Brooks e Wohlforth apresentam uma leitura alternativa à teoria do *soft balancing*. Segundo aqueles autores esta condição estratégica resulta não de uma vontade de oposição de uma grande potência, mas da: a) Necessidade de obter ganhos económicos por parte de um estado ou grupo de interesse; b) Necessidade de promoção de políticas de coordenação regional alargadas por parte de grandes potências; c) Reconhecimento da inadequabilidade de certas políticas norte-americanas, mais do que uma reacção ao poder norte-americano, com o objectivo de assegurar uma determinada capacidade negocial; d) Prossecução de políticas reactivas como parte de uma estratégia nacional dirigida para uma audiência nacional por razões de natureza política interna, mais do que como forma de constrição da acção externa dos EUA (2005), pp. 79-81. Cf. Pape 2005, p. 49.

49 É de notar o sistemático recurso a exemplos de natureza histórica para ilustrar situações de gravitação, ver Schweller 1994 por exemplo pp. 73, 76, 87, 89-92 ou a forma como a competição ou o poder absoluto, são erroneamente aplicados como motivações mobilizadoras no caso europeu contemporâneo, no domínio da cooperação em matéria de segurança e defesa, ver Brooks e Wohlforth 2005, pp. 91-93.

litígio ou seja, contém implícito um elemento de competição, cujos benefícios revertem em exclusivo a favor de grandes potências. Em terceiro, não considera a possibilidade de uma associação positiva de estados com o propósito de perpetuar uma situação de estabilidade, evitar a emergência de diferendos no domínio da segurança, reduzir o dilema de segurança entre actores e criar condições de complementaridade e não de competição estratégica.⁵⁰

Estas interpretações clássicas não são explicativas de todas as situações de segurança, nem do comportamento externo de todas as categorias de estados. O recurso ao elemento constrangimento ou coerção (reconhecido tradicionalmente como afectando os pequenos estados) como forma de explicar as razões pelas quais os estados se associam em matéria de política externa e de política de segurança e defesa, tem sido privilegiado pela literatura clássica em detrimento de explicações sobre a motivação para a associação que decorram da adesão voluntária a um incentivo positivo e não coercivo.⁵¹ Uma perspectiva analítica que parta da noção de adesão voluntária a uma associação de estados para assegurar uma dada situação de cooperação e garantir uma situação de estabilidade e segurança permite explicar porque é que os estados se associam, mesmo quando não são evidentes situações de ganho estratégico, ameaça directa ou interesse hegemónico.

2.2. *Lógica de cooperação*

A segunda interpretação pode contribuir para a análise do comportamento externo e de segurança dos PMEE através da capacidade que um regime tem para mobilizar interesses e preferências através de processos de cooperação baseados na harmonização de normas e regras de comportamento externo. Os regimes internacionais induzem comportamentos e concorrem para situações de estabilidade e previsibilidade que colhem a preferência dos PMEE. Como? Pela ressonância de valores familiares à sua cultura

50 A política externa e política de segurança europeias são o melhor exemplo contemporâneo deste tipo de associação positiva de estados, que emerge não para fazer face a uma ameaça, mas antes para perpetuar uma situação de coexistência pacífica entre os estados membros. Sobre a distinção entre perspectivas estratégicas europeias e americanas e consequência sobre o comportamento externo, ver Kagan 2002 pp. 9-19, Cameron 2007 pp. 90-106 e Howorth 2007 pp. 199-206.

51 Como exemplo de negação de que a adesão voluntária (não coerciva) a associações de estados com preferências semelhantes pode ocorrer com base em incentivos positivos (sem receio do exercício de represálias), ver Schweller 1994, p. 88.

estratégica e política, pela sua experiência histórica, pela facilitação de oportunidades de participação na determinação do comportamento externo dos participantes no regime e pela propiciação de uma racionalização de emprego de recursos e meios que os regimes facilitam. Como Hasenclever, Mayer e Rittberger referem “de um universo de acções possíveis, os decisores políticos seleccionam as que melhor se enquadram nos seus entendimentos normativos e analíticos”⁵² sendo frequente que a adopção de valores comuns dentro de um regime traduza a vocação universalista e humanista daqueles estados.

Estas perspectivas sublinham o valor dos regimes internacionais pela maneira como promovem formas de entendimento cooperativo que harmonizam os interesses dos actores através da aquiescência voluntária dos vários participantes em relação ao regime estabelecido (em particular aqueles regimes que emergem dentro de organizações internacionais), proporcionando a todos os participantes as mesmas oportunidades de cooperação, independentemente do seu poder material, da sua capacidade coerciva ou do seu estatuto internacional. As condições de cooperação oferecidas pelos regimes associados a organizações internacionais permitem, em particular aos pequenos estados, o acesso ao conhecimento especializado, reduzem os custos de transacção de bens de segurança (ex. através da troca ou acesso a informação especializada facultada por peritos internacionais), harmoniza procedimentos (ex. regulamentos internacionais que definem as medidas precautelares a adoptar em situações de crise), possibilitam aos PMEE alcançar ou consolidar a credibilidade internacional através do comportamento aquiescente e da partilha de acesso a recursos materiais necessários ao desenvolvimento de regimes. Os regimes de segurança baseiam-se na difusão de normas e de códigos de comportamento que regulam as relações entre participantes gerando padrões de comportamento semelhantes, logo mitigando o dilema da segurança que afecta particularmente os pequenos estados.⁵³ As teorias sobre regimes colocam a ênfase sobre os atributos que os estados consolidam ou que adquirem (informação e conhecimento) dentro do regime e não sobre os atributos que os estados possuem (poder).⁵⁴ Os regimes são inclusivos de várias

52 Hasenclever, Mayer e Rittberger 1996, p. 207.

53 Para referências sobre literatura de regimes que sublinham este aspecto, ver Hasenclever *et al.* 1996 e Müller 1997, 362. Ver também Jervis 1982 sobre regimes de segurança.

54 Para uma distinção entre três escolas no âmbito da teorias de regimes que evidenciam: o valor do interesse (perspectiva neoliberal), do poder (perspectiva realista) e do conhecimento (perspectiva cognitiva), ver Hasenclever, Mayer e Rittberger 1996 e 1997.

unidades de análise (por exemplo estados, instituições, organizações governamentais e não governamentais) e de vários níveis de análise (segurança internacional, ambiente, direitos humanos e não proliferação, entre outros). Outra característica dos regimes e que se reveste de carácter positivo para os pequenos estados relaciona-se por um lado com o seu carácter incluso e convergente, por outro com a sua acção restritiva sobre as grandes potências.⁵⁵

Os recursos de comunicação e informação não são apenas acessíveis às grandes potências, nem as formas de comportamento não aquiescente, são um padrão de comportamento exclusivo dos grandes estados. A ocupação de uma posição privilegiada dentro de um regime por parte dos estados resulta da capacidade de aprendizagem, da forma como interpreta e incorpora a informação e da utilização dos recursos disponibilizados, aproximando o seu comportamento das regras disseminadas dentro de um dado regime internacional.⁵⁶ Os participantes em regimes internacionais, em particular os pequenos e médios estados, tendem a ter uma preocupação particular com a adequabilidade do seu comportamento externo, pela forma como o mesmo pode gerar a confiança das partes, contribuir para melhorar a reputação internacional de um dado actor e beneficiar a sua capacidade de intervenção internacional. A sua posição de poder não decorre da percepção de poder que um dado actor projecta ou tem de si próprio. A literatura sobre regimes, embora não sendo especificamente dedicada aos PMEE possibilita, por via dos atributos que valoriza em matéria de acção externa e dos benefícios que os regimes proporcionam, chamar a atenção para condicionalidades no âmbito das quais os PMEE podem ter um maior protagonismo no domínio internacional.

Os PMEE tendem a adaptar-se mais rapidamente a novas condicionalidades externas, que possam beneficiar a sua posição relativa em termos internacionais.⁵⁷ Neste contexto as suas comunidades de peritos são um valioso atributo pela forma como contribuem para uma mudança de padrões de comportamento ou das convicções tradicionais das elites políticas.⁵⁸ Elas concorrem para a criação de comunidades imaginadas contribuindo para a formação de comunidades de segurança, que moldam a identidade internacional dos estados e induzem a adopção de comportamentos externos

55 Krasner 1982, p. 186.

56 Hasenclever, Mayer e Rittberger 1996, pp. 205-217.

57 Ver Katzenstein 2003, pp. 18.

58 Ver Karl Deutsch *et al.* 1957; Haas 1992 e Adler 1997.

semelhantes.⁵⁹ A previsibilidade gerada por um regime⁶⁰ cria uma condição particularmente favorável aos PMEE por via do conjunto das regras que institui, prescrevendo e proscrevendo medidas práticas que podem exercer uma acção restritiva sobre grandes estados. A capacidade de adaptação a novas situações em política internacional ajusta-se melhor a uma descrição dos PMEE em política externa e de segurança do que às grandes potências, cuja adaptação a novas “condições restritivas” leva mais tempo a ocorrer.⁶¹ Isto acontece devido à natureza estrutural das suas políticas externas e de segurança, quando comparadas com a necessidade e vontade dos pequenos estados para se ajustarem a situações políticas inteiramente novas. Katzenstein sugere que devido ao facto de os pequenos estados serem mais abertos e vulneráveis, embora estas características não criem uma predisposição para políticas corporativas baseadas no conhecimento, elas proporcionam oportunidade para os actores domésticos aprenderem e se adaptarem.⁶² Disto é exemplo o processo de adaptação de alguns PMEE sobre questões internacionais evoluindo de uma posição de neutralidade (Portugal ou Suécia antes do período da integração europeia) para uma posição externa de envolvimento activo na gestão de crises internacionais e resolução de conflitos e uma particular abertura para a adesão a espaços de decisão integrados, eles próprios promotores de regimes de cooperação.⁶³ Esta mudança ocorre devido à maturação de processos de institucionalização, socialização e aprendizagem. Tal como Haas observa, “As regras e a feitura das regras está no centro desta lógica. As regras definem papeis (quem é o actor) e estabelecem o contexto social no qual os interesses dos actores e as suas estratégias se formam. Os actores comportam-se de uma forma auto-interessada, mas tanto a definição de interesses como de comportamentos toma forma dentro de um contexto

59 O desenvolvimento de processos de socialização incentivam a partilha de significados simbólicos e a adopção de estratégias de retórica sobre política externa e de segurança que reproduzem novas formas de identidade internacional ou projectam formas de identidade adaptada, fruto do processo de integração num dado regime de segurança. Ver March & Olsen 1989, 117-158 e 159-172; March & Olsen 1998 e March & Olsen 2004. Esta ideia é contrariada por Schweller que não considera que uma situação de equilíbrio não resulta de aspectos de ideário ou de mudança institucional, 1999, p. 38.

60 Neste contexto os regimes de segurança oferecem garantias não só de previsibilidade, mas também de contenção e restrição do comportamento dos participantes. Jervis entende por regime de segurança um “conjunto de princípios, regras e normas que encorajam (não coagem) às nações à contenção no comportamento na convicção de que outro recipitará”, (1982), p. 357 e 364. Ver também Müller 1997, p. 361 e Kratochwil e Ruggie 1986, pp. 759 e 760.

61 McCalla 1998 e Krasner 1982, p. 205.

62 Katzenstein 2003, p. 18.

63 Ver Goetschel, 2004.

social formado por regras” e não necessariamente dentro de um contexto de relação de forças.⁶⁴

O regime europeu de política externa e de segurança produz condições favoráveis aos pequenos e médios estados pela forma como acentua a sua vocação valorativa, humanista e não contenciosa. Wivel sublinha que a agenda de segurança do projecto europeu facilitou a estados como Portugal a promoção de um agenda de direitos humanos e a sustentação internacional do direito à autodeterminação das suas antigas colónias, assim como a reactivação do diálogo Norte-Sul na região Mediterrânica. Do mesmo modo possibilitou: a promoção de um papel de interlocutor entre a União Europeia e os Balcãs por parte da Grécia; a liderança da Bélgica na promoção de uma política europeia para o Médio Oriente; e da Holanda, Suécia e Dinamarca na consolidação de uma agenda de integração e de estabilização para a Europa Oriental.⁶⁵

Sendo as lógicas de cooperação inclusivas, estas oferecem novas oportunidades explicativas sobre o comportamento dos PMEE, acentuando condicionalidades que maximizam a influência dos estados participantes no regime.

2.3. Lógicas de coordenação

A evolução da literatura académica sobre o segundo pilar da União, naqueles aspectos que contribuem para o entendimento da questão a que o presente artigo refere, tem evoluído substantivamente. Devido à diversidade existente, as perspectivas abordadas nesta secção limitam-se àquelas que emprestam contributos analíticos ao entendimento do comportamento externo dos PMEE. As várias abordagens medeiam entre as perspectivas clássicas dos estudos europeus do funcionalismo de Haas, ao intergovernamentalismo de Moravcsik; às análises mais recentes sobre a Europa como potência normativa de Manners e Laïdi, aos efeitos da europeização de Radaelli e Brözel ou das estratégias comunicativas de Sjursen, Risse e Romsloe.⁶⁶ Entre as perspectivas clássicas distingo as do intergovernamentalismo, funcionalismo e estudos sobre transposição e implementação técnica de directivas comunitárias. Entre as perspectivas mais recentes

64 Stone Sweet&Sandholtz 2003, p. 232.

65 Wivel 2005, p. 398 e Conselho Europeu (2000), Conclusões da Presidência, Santa Maria da Feira 19-20 Junho. Já no decurso da Presidência Portuguesa de 2007, Portugal conseguiu a adopção de uma resolução na Assembleia Geral das Nações Unidas relativa a uma moratória sobre o uso da pena de morte, o que reflecte também a dimensão valorativa da posição externa da União Europeia.

66 Sjursen 2004, Risse 2000 e Romsloe 2004.

destaco, as perspectivas normativas, as da acção comunicativa, da análise discursiva e do institucionalismo sociológico. As perspectivas clássicas evidenciam formas de poder do estado (imposição do interesse nacional, influência corporativa ou *lobbying*), enquanto que as perspectivas mais recentes isolam aspectos de representação simbólica, normativa, identitária, valorativa e comunicativa (persuasiva) para explicar alterações no comportamento externo dos estados membros. Não estão preocupadas com os atributos ou recursos funcionais que os estados detêm, mas com os aspectos representativos que afectam, determinam e influenciam o comportamento externo. Estas perspectivas quando se referem ao domínio da política de segurança e política externa não se reportam à definição da posição dentro do sistema internacional, nem a situações de negociação, nas quais competem interesses exclusivamente nacionais, movidos por razões de compensação estratégica ou de maximização do poder.⁶⁷ Os estudos europeus, na perspectiva que importa aqui evidenciar, colocam questões novas e alternativas às perspectivas clássicas, pois o seu objecto de interesse relaciona-se frequentemente com questões que se posicionam acima ou abaixo do nível estado-cêntrico.⁶⁸ A questão da soberania partilhada, da resolução de problemas comuns a um nível superior ao do estado e a assumpção de que os problemas internacionais podem ser equacionados e resolvidos com base na comunhão de interesses e na percepção comum sobre os desafios que se deparam à política externa e de segurança, re-centra as problemáticas do poder, da funcionalidade, da escolha utilitária, do interesse e da segurança nacional. As premissas características da literatura clássica sobre estudos europeus confinam os PMEE a um menor protagonismo e a uma posição de maior dependência em relação aos grandes estados. Pelo contrário, as perspectivas mais recentes possibilitam não só a equação de novos problemas, como são inclusivas de várias categorias de estados nivelando a participação dos actores no sistema europeu. Certos estudos sobre questões europeias continuam a centrar as suas preocupações sobre os aspectos que opõem várias preferências nacionais dentro do segundo pilar, sublinhando a ideia de que prevalecem as orientações apoiadas pelos grandes estados negando qualquer valor prescritivo à UE, uma vez que reconhecem que apenas os aspectos regulativos e do interesse nacional produzem um impacto transformativo no comportamento dos estados membros.

67 Para uma leitura neorealista sobre PESD e PESC, ver Hyde-Price 2006, pp. 226-230 e 231-232.

68 Esta afirmação não significa que os estudos europeus não se dediquem ao estudo de problemáticas que tenham por base o estado e a forma como o mesmo procura, dentro de estruturas integradas de decisão, fazer prevalecer o interesse nacional. Ver Moravcsik 1991, 1997 e 1998.

De igual modo uma definição positiva de *alteridade* distingue também o discurso e as práticas de segurança europeias daquelas observadas na literatura que sublinha uma lógica consequencialista.⁶⁹ A interiorização de novas percepções de segurança, é facilitada pela repetição, imitação e perpetuação de um comportamento externo que se entende como sendo adequado e conforme com uma prática valorativa comum aos vários estados membros, independentemente da sua dimensão de grandeza dentro da União.⁷⁰ A União Europeia faz decorrer a sua força do desenvolvimento de mecanismos de segurança e defesa orientados para a acção diplomática e para a prevenção e gestão de crises, domínios nos quais os PMEE podem ter um melhor desempenho. A diplomacia declaratória (considerada pela literatura clássica como um mecanismo pouco eficaz) é um importante instrumento de disseminação interna de valores e de imitação de práticas políticas (pelo consenso que pode gerar entre os estados membros) e um instrumento mitigador de potenciais situações de conflito, tal como pode ser observado no âmbito da PESC e PESD.⁷¹ Por exemplo a adopção de posições comuns, mesmo sobre matérias controversas (ex. proliferação nuclear), pressupõe o acordo político sendo este informado por uma argumentação específica baseada em valores.

Este tipo de argumentação baseada em pressupostos normativos e valorativos constitui um incentivo à incorporação de novos papéis externos, em particular por parte dos PMEE que vêem a União como uma entidade benigna, enquanto potência normativa e civil.⁷² Os estados médios incorporam um determinado tipo de argumentação normativa, como forma de dar continuidade a um sistema valorativo de apoio à sua política externa anterior, ao mesmo tempo que consolidam a sua posição dentro de novos enquadramentos estratégicos e de novas estruturas de decisão. Os pequenos estados interiorizam estes novos valores, como forma de garantir o seu reconhecimento externo (ex. as novas democracias europeias), projectar a sua identidade internacional, justificar internamente os benefícios da adesão a processos de decisão integrados ou validar as vantagens da acção comum. A adesão destas duas categorias de estados a políticas normativas, reconhecidas como caracterizadoras da política externa e de segurança europeia, reflecte também o interesse e motivação dos mesmos por políticas de abrangência pluricontinental, baseadas numa relação universalista que reproduz uma acção

69 Cf. Kagan 2002.

70 Ver Cameron 2007, p. 19.

71 Caso da acção do EU3 em relação ao programa nuclear iraniano.

72 Ver Manners 2002, pp. 236-242 e Bicchi 2006, pp. 288-294. Sobre duas perspectivas que contestam o facto de uma potência normativa não poder ter uma dimensão militar, ver Hyde-Price 2006 e Sjursen 2006.

externa semelhante à do seu passado histórico. Alguns dos valores que caracterizam a política externa dos PMEE reflectem uma condicionalidade ética, conotada com questões de responsabilidade universal, pela ajuda ao desenvolvimento, pela defesa dos direitos humanos ou pelo julgamento de crimes contra a humanidade por eles apoiados. Tal como Vandebosh observa, os pequenos estados revelam um particular interesse no “desenvolvimento do direito internacional, no estabelecimento de tribunais internacionais e na promoção de instrumentos e instituições promotoras de mudança pacífica”.⁷³ Estas preferências externas podem prevalecer mesmo quando não são apoiados pelas grandes potências, em particular quando suportados por um grupo mais alargado de pequenos estados internacionalmente activos. A adopção de novas estratégias de participação internacional por parte dos pequenos estados envolve uma avaliação qualitativa e não apenas uma apreciação material, consequencial e coerciva, tal como pode ser inferido a partir do trabalho de Finnemore e Sikkink, e Ikenberry e Kupchan.⁷⁴ Este processo de interiorização decorre da existência de permeabilidade política em que as razões de natureza normativa e ética ultrapassam as de natureza instrumental.

A União Europeia veio alterar a forma como os PMEE passaram a lidar com problemas de segurança⁷⁵ tendo também alterado a relação entre perda de autonomia e influência, através do que Ginsberg noutro contexto chamou de políticas de escala.⁷⁶ A União proporciona aos seus estados membros um equilíbrio benigno que facilita a adaptação e participação dos PMEE no âmbito do “desenvolvimento de políticas pacíficas e do desenvolvimento de capacidades militares de intervenção fora da União”.⁷⁷ Aquele equilíbrio benigno permite, àquela categoria de estados, por um lado satisfazer uma propensão externa para a promoção de acções externas pacíficas (Irlanda ou países escandinavos), por outro assegurar o seu envolvimento em acções expedicionárias e de segurança na fronteira longínqua fora da União, para a qual estão particularmente vocacionados dado o seu passado colonial (Portugal, Holanda ou Bélgica), facili-

73 Vandebosh 1964, p. 304. O mesmo enquadramento normativo que é explicado como uma alternativa à sua limitada capacidade material e militar é também extensível à explicação dada no quadro da política externa e de segurança europeu pelas mesmas razões. Cf. Kagan 2006.

74 Ver Finnemore & Sikkink 1998,906-909 e Ikenberry & Kupchan 1990, pp. 285-287 e pp. 290-292. Ver também Cochran 1999, pp. 246-280.

75 Thorhallsson e Wivel 2006, p. 651.

76 Ginsberg 1989.

77 Manners 2006, p. 26. Manners identificou nove valores e princípios que caracterizam a posição política da União Europeia: paz sustentável, liberdade social, democracia consensual, direitos humanos, regulação legal supranacional, igualdade inclusiva, solidariedade social, desenvolvimento sustentável e boa governação.

tada pelo Acordo de Saint-Malo que veio abrir perspectivas de evolução de uma identidade de segurança e defesa europeias para o desenvolvimento operacional da PESC.⁷⁸ A projecção da segurança na fronteira longínqua reflecte uma identidade de segurança internacional dos PMEE, cujo imaginário securitário é condicionado e determinado pela ideia de defesa à distância.

A literatura clássica tende a ignorar a parte que os processos de *socialização internacional* ocupam na criação das condições de reciprocidade, transparência e comunhão do comportamento externo, ampliando as condições para a adopção de novas estratégias de participação na vida internacional. As organizações de segurança, mesmo em situações de paz, são boas estruturas de socialização devido à sua dependência em matéria de “cooperação, transparência e construção da confiança”.⁷⁹ Quer a União Europeia (PESC/PESD), quer a NATO perpetuam um grau de coesão interna, nivelam a percepção sobre alteridade, consolidam a estabilidade interna e asseguram a reciprocidade de compromissos contra desafios externos. A reconstrução de uma identidade europeia com a qual os pequenos estados tendem a identificar-se resulta da reconstrução de uma identidade europeia, não fundamentada numa concepção antagonizadora, mas antes com base na adopção de percepções positivas e inclusivas de alteridade.⁸⁰ Compreender como é que um pequeno estado se socializa possibilita perceber porque é que adoptam novas estratégias e novos papéis externos, sem que essa explicação fique confinada a interpretações sobre motivações normativas ou instrumentais sobre comportamento externo. March e Olsen afirmam que estas duas perspectivas não têm que ser irreconciliáveis e que os estados pesam ambas na tomada de decisão em matéria externa.⁸¹

Outros estudos referem o valor da *comunicação* e da *aprendizagem* como sendo consequential sobre a disseminação de valores entre os estados membros. A formação de um hábito de repetição, por via da frequência de contactos entre os estados membros leva à mudança no comportamento externo dos actores, que reconhecem credibilidade a uma estrutura de formulação, interpretação e implementação de decisões acima do estado-nação.⁸² As perspectivas recentes sobre a dimensão da segurança europeia substituem a capacidade de negociação estratégica através da demonstração de poder material,

78 Ver Duke 2001 e Howorth 2007.

79 Johnston 2001, p. 509. Ver também Gheciu 2005.

80 Diez 2004, p. 320 e Diez 2005, pp. 628.

81 Ver March & Olsen 1998, pp. 943-969, p. 952. Ver também Checkel 1998 e Checkel 1999.

82 Bicchí 2006, p. 291.

pela capacidade de compensação estratégica por via da deliberação política e força da argumentação na negociação.

A Política Externa e de Segurança Comum (PESC), devido à sua natureza específica no quadro das políticas europeias, oferece um largo espectro de análise empírica que permite reposicionar os PMEE como unidades políticas activas e intervenientes naqueles domínios.⁸³ A singularidade da PESC deriva do facto de não ser um “*forum* fixo dentro do qual os interesses de actores estado são negociados, mas sim um *ambiente* no qual a PESC evolui e no qual os interesses e identidades dos actores e políticos evoluem e mudam” isto é, trata-se de um processo em construção inclusivo de todos os estados participantes e não apenas de actores principais.⁸⁴ Ou seja esta dimensão da política europeia possibilita deslocar o nível da análise dos agentes (tradicionalmente os grandes estados) para um nível estrutural e contextual de políticas formuladas e implementadas. Deste modo, o que se analisa são *em que condições* determinadas estratégias são assimiladas e não *quem é que determina as novas condições* de participação externa. De acordo com Smith, a PESC não é guiada por instituições supranacionais, não envolve negociações sobre preferências nacionais, não é especificamente dominada pelas grandes potências europeias e as decisões e acções tomadas no âmbito do segundo pilar não reflectem preferências ao nível do “menor denominador comum”, que por isso receberiam o apoio de todos, exactamente por o grau de importância ser baixo.⁸⁵ Sendo um processo de decisão descentralizado e abrangente não se desenvolve em torno de um único centro de gravidade, tendo desenvolvido uma “cultura própria de cooperação” que prescreve “padrões de comportamento” expectáveis e “empenha todos os estados membros num entendimento e linguagem comum”, sem a necessidade de uma estrutura de governação supranacional, de uma condicionalidade baseada em directivas ou da intervenção das grandes potências europeias.⁸⁶ Ou seja, o segundo pilar agrega preferências e amplia condicionalidades que são favoráveis à intervenção dos PMEE numa mesma base de igualdade que os grandes estados. No seio de estruturas europeias em que a decisão é tomada por unanimidade, os estados podem bloquear propostas e decisões, pelo que tem uma margem acrescida de poder negocial dentro daquelas instâncias, podendo também optar por estratégias de não participação (*opt-out*). A concentração de poder militar por si não corresponde necessariamente a uma mani-

83 Cf. Keeler’s sobre o estado de desenvolvimento no domínio dos estudos europeus, ver Keeler 2005, p. 571.

84 Tonra 2003, p. 739. Ênfase acrescentada. Ver também Sjursen 1999.

85 Smith 2004, pp. 96-97, uma posição contrária é reflectida em Hyde-Price 2006, p. 231.

86 Smith 2004, p. 105.

festação de poder ou influência. Já a pertença a organizações internacionais e regimes (ambos identificáveis no contexto europeu) possibilita aos PMEE, não só uma ampliação das suas políticas externas, como permite uma eficaz partilha de recursos militares e de responsabilidades políticas e estratégicas.

Outros autores referem o carácter distinto da *identidade externa* da União Europeia em termos de desempenho internacional. Isto não significa que, quer a personalidade jurídica, quer o comportamento internacional da União têm de ter uma correspondência perfeita, em que a primeira valida a influência do segundo.⁸⁷ É exactamente na ausência deste equilíbrio perfeito que reside a singularidade da PESC, da sua agenda distinta, da sua narrativa securitária humanista e valorativa, que confere ao segundo pilar um apelo particular na forma como equaciona temas políticos contenciosos (ex. proliferação de armas, minas anti-pessoais, proliferação nuclear e direitos humanos entre outros) actuando prescritivamente, mesmo quando dotada de uma ténue personalidade jurídica.⁸⁸ Esta agenda humanista e valorativa é apelativa aos PMEE pela forma como reproduz uma narrativa securitária pacífica consentânea com a postura internacional dos pequenos estados. Browning reconhece aos PMEE uma maior credibilidade internacional pela natureza pública das suas agendas externas, pelo menor recurso à invocação do interesse nacional em matéria internacional e pela índole pacífica e altruísta das suas políticas externas.⁸⁹ Os PMEE reconhecem na dimensão internacional da União uma oportunidade para realizar uma agenda internacional, cuja narrativa securitária está para além dos interesses estritos das grandes potências. Tal como Pollock refere, os pequenos estados através das instituições internacionais associam os estados grandes a regras institucionais que proporcionam sistematicamente “vozes de oportunidade” aos pequenos estados, e estabelecem ao mesmo tempo “normas contra o uso de certos tipos de poder”.⁹⁰ A especificidade do processo de europeização, é capturada por Ginsberg ao defini-la como “um processo pelo qual a PESC, e a CPE (Cooperação Política Europeia) antes dela, se aproxima das normas, políticas e hábitos da Comunidade Europeia sem que a CPE/PESC se tenham supranacionalizado (...), à medida que os hábitos e procedimentos da CPE se foram institucionalizando num corpo de valores e normas europeias, os mesmos provocam nos estados uma mudança nas suas atitudes e

87 Ver Bretherton & Vogler 2000, p. 18.

88 Bretherton e Vogler observam que a qualidade de actor da UE é construída através da relação entre factores políticos internos e as percepções e expectativas externas’, ver Bretherton & Vogler 2000, I.

89 Browning 2006, p. 674.

90 Pollock 2001, p. 224.

preferências".⁹¹ Estes valores ressoam a identidade da maioria dos PMEE. Esta identidade invoca a importância da adequabilidade do comportamento externo pronunciado e seguido, convencendo outros actores acerca da adequabilidade e valor moral subjacentes aos argumentos expostos. Esta perspectiva valoriza o papel da persuasão na aquiescência dos estados membros tal como é observada no segundo pilar.⁹² Uma argumentação valorativa e humanística tem um efeito atractivo, em particular para os PMEE que reconhecem naquela dimensão e na extrapolação de valores (invocados ao longo da sua história e narrativa colonial), uma forma de projectar ou reinventar a sua própria identidade internacional (com dimensão universal) no seio de políticas integradas como a PESC. Vandenbosch observa que é inegável que os pequenos estados desenvolvem uma certa consciência de moralidade, sustentando que contribuem mais para a civilização, dimensão cultural e humanidade do que as grandes potências.⁹³ Deste modo a justificação pública da evolução e adaptação a novos temas e práticas da agenda política é feita com base numa estratégia de recurso a imagens familiares, de natureza humanista ou seja, referências históricas geradoras de afinidades, que extrapolam a identidade nacional e territorial, de cada estado membro e que actuam como vectores de ligação entre a cultura europeia, assumida como sendo colectivamente partilhada e as culturas extra-europeias.

A literatura que se preocupa com os aspectos comunicativos é particularmente adequada à explicação de como é que os PMEE recorrem a estratégias de adaptação que valorizam os aspectos normativos e comunicativos, na forma como o *discurso da justificação* é construído.⁹⁴ Sempre que a tomada de decisão ao nível internacional endossa uma lógica da adequabilidade, que traduza concepções nacionais sobre identidade internacional (entendida como o lugar de um actor no contexto internacional), é provável que essa concepção de adequabilidade em política externa e de segurança prevaleça entre os pequenos estados sobre uma lógica da consequencialidade, baseada em posições de poder relativo em relação aos outros membros ou aliados tradicionais.⁹⁵ Os PMEE

91 Ginsberg 2001, pp. 37-38. Parêntesis adicionados.

92 Sobre estudos que focam o valor da comunicação no alcance de compromissos entre as partes e do entendimento sobre adequabilidade como princípio orientador que explica objectivos e práticas políticas, ver Glarbo 1999, pp. 639-640 e pp. 646-648; Risse 2000, pp. 20-21 e pp. 26-28; Schimmelfennig 2001, pp. 62-66 e 58-59; Sjursen 2004 e Müller 2004, pp. 401-404. Sobre o papel do emprego de meios não coercivos para incentivar a incorporação de normas, ver Surel 2000; Payne 2001; Laffan 2001, pp. 716 e pp. 714-717 e Tonra 2003.

93 Vandenbosch 1964, p. 302.

94 Romsloe 2004, pp. 7-8.

95 Ver Holsti, pp. 30-57.

tendem a reivindicar que são mais democráticos, pacíficos e altruístas do que as grandes potências, chamando a si a função de protectores da justiça.⁹⁶

Por esta razão, teorizações centradas nos supostos aspectos competitivos da PESC e na perspectiva do exercício de poder prescritivo por parte das grandes potências europeias naquele domínio, terão uma aplicação limitada quando se pretende explicar o comportamento externo dos pequenos estados, uma vez que aquelas análises se baseiam no efeito do poder material e no poder regulativo. Os pequenos estados, pese embora o facto de não ignorarem as relações de poder, encontram na dimensão mais prescritiva e menos regulativa da PESC uma vantagem para se adaptarem, participarem e influenciarem. Isto significa que os PMEE através da partilha de custos e riscos em processos de decisão e acção colectiva adquirem um peso internacional específico, quando comparado com a posição individual que detinham anteriormente. Ao adoptarem uma “política de escala” os pequenos estados reforçam o reconhecimento de outros estados membros, comprometem-se com formas de participação externa mais activas e usufruem da partilha de recursos, beneficiando de uma menor resistência nacional às escolhas feitas em política externa realizadas num plano de decisão política localizado acima do estado.

Outras perspectivas analíticas que reflectem uma lógica de coordenação reportam-se ao estudo de processos de europeização da política externa e de segurança na sua vertente normativa e cognitiva.⁹⁷ No domínio da PESC, a observação de condicionalidades regulativas é menos tangível, o que é reconhecido como um indicador de fraco impacto prescritivo.⁹⁸ Radaelli observa que “os valores, normas e discursos que prevalecem entre

96 Vandenbosch 1969, p. 303, ver também Browning 2006.

97 As perspectivas normativas preocupam-se com o estudo do impacto formal da decisão colectiva tomada ao nível europeu sobre as posições nacionais e com as suas consequências no sistema legal nacional dos estados membros. Estas teorizações estudam os mecanismos de observação, transposição e implementação de directivas comunitárias baseadas na análise de condicionalidades regulativas que emanam do direito comunitário. As perspectivas cognitivas referem-se à transformação de preferências por parte dos decisores políticos e o efeito de retorno destas alterações sobre o processo de integração europeia. Sobre estas duas dimensões ver Radaelli (2000). Sobre perspectivas normativas, ver Wessels & Rometsch 1996 e Börzel & Risse (2000). Sobre o efeito da dimensão cognitiva sobre os pequenos estados ver Tonra 2003, pp. 745-746.

98 Ver Gordon 1997/1998; Smith 2003, pp. 566-569 e Hill 2004, pp. 145-154. Estas abordagens sublinham o limitado carácter prescritivo da PESC e PESD partindo de comparações com outros actores que se encontram em situações de desenvolvimento institucional e funcional distintos (ex. estruturas de segurança europeias e transatlânticas). Ginsberg oferece um interessante contributo que mitiga a natureza competitiva entre a PESC e a NATO baseada no grau de sofisticação e desenvolvimento de mecanismos de cooperação em política externa. Ver Ginsberg 1997.

os estados membros permitem sublinhar o carácter não regulativo do segundo pilar, através da criação de “normas, políticas e hábitos” que moldam as convicções dos estados sobre a legitimidade das orientações prescritivas àquele nível.⁹⁹ Esta dimensão normativa produz condições de legitimidade e adequabilidade das acções adoptadas pela comunidade de estados interna e externamente.¹⁰⁰ O presente artigo sustenta que no domínio do segundo pilar e em particular para os PMEE em política externa e de segurança, é mais importante *estudar as condições* (funcionais, cognitivas ou normativas) *sob as quais a PESC produz efeitos* sobre o comportamento externo dos estados membros do que, *o que é que estas condições devem conter* ou interrogarmo-nos sobre *quem são os principais protagonistas das mesmas*, face aos avanços alcançados pelo primeiro pilar da União ou por comparação com outros actores do sistema internacional, nomeadamente as grandes potências.

A PESC beneficiou de um processo de aprofundamento conducente àquilo que Deutsch constatou ser a maturação de “condições e processos de longa duração ou de paz permanente”, que derivam de entendimentos tácitos resultantes da consolidação de uma ordem normativa e do alcance de condições de estabilidade política, económica e social.¹⁰¹ A PESC e a PESD não estão orientadas para ameaças tradicionais à segurança, nem para a ideia de que os problemas de segurança devem ser resolvidos através de meios militares, logo oferecem oportunidades de acção nas quais os PMEE podem trazer valências específicas. A agenda do segundo pilar tem sido re-securizada pelos actores presentes na PESC ancorando-a numa “acção discursiva” acima de preocupações com a posição de poder ou com a interacção estratégica no ambiente de segurança.¹⁰² Neste sentido, o papel que os PMEE podem desempenhar neste contexto tem um carácter mais participativo quando comparado com aquele que podem ter num cenário dominado por uma grande potência.

O segundo pilar devido à sua natureza intergovernamental tem permitido aos estados membros uma participação equitativa na agenda de política externa e de segurança, em particular quando estes ocupam uma posição de relevo dentro da estrutura de decisão (ex. quando assumem a Presidência da União). Os PMEE através do exercício da Presidência podem veicular uma concepção própria de identidade internacional contribuindo para a resolução de problemas no domínio da segurança colectiva. Agentes tais

99 Radaelli 2000, pp. 12 e Ginsberg 2001, pp. 37-38.

100 Ver Reus-Smit 1997, pp. 558.

101 Deutsch 1957, p. 3.

102 Rosamond 2000, p. 171.

como a Presidência endossam decisões e acções comuns que estão para além daquelas que recaem no domínio do interesse nacional. A posição consensual dos estados membros para eliminar ameaças não resulta da percepção que daí decorram ganhos directos ou benefícios do interesse nacional nem decorrem da pressão exercida por via do poder, mas antes do reconhecimento da adequabilidade das normas subjacentes à adopção de regimes de segurança conducentes à estabilidade internacional.

O domínio europeu promove narrativas securitárias que ultrapassam a lógica do equilíbrio de poder ou da recompensa estratégica. A disseminação de uma cultura de cooperação, da interdependência e do consenso, entre os estados membros processa-se com base em formas de obediência voluntária acima da avaliação das condições de poder e de interacção estratégica, tal como é reflectido na literatura realista tradicional. Os contributos mais recentes possibilitam o desenvolvimento de novas perspectivas, libertando a investigação de preocupações sobre *quais os actores que são relevantes*, para a questão *quais as condições* em que o comportamento dos estados influencia e é influenciado para além da condicionalidade consequencial, da ordem prescritiva regulativa e do imperativo do poder militar. Os PMEE manifestam por vezes uma disparidade entre o discurso da justificação e o discurso da acção, encontrando-se o primeiro radicado numa narrativa valorativa, enquanto que o segundo apela a uma narrativa da funcionalidade.

2.4. *Lógica da adequabilidade*

A última interpretação aproxima-se das perspectivas normativas sobre política externa e de segurança baseadas em entendimentos tácitos sobre identidade e sobre a percepção do lugar ocupado no sistema internacional.¹⁰³ Estas resultam em parte de uma história comum e de uma identidade internacional manifestadas através de decisões e acções de política externa e de segurança. A noção de identidade internacional neste estudo refere-se à percepção que uma dada nação tem do seu lugar no domínio internacional e compreende um "projecto colectivo de uma sociedade ou de um grupo domi-

103 Sobre perspectivas que evidenciam o papel que os princípios normativos e de adequabilidade têm sobre o comportamento externo dos estados, ver Glarbo 1999, pp. 639-640 e pp. 646-648; Risse 2000, pp. 20-21 e pp. 26-28; Schimmelfennig 2001, pp. 62-66 e pp. 58-59; Sjursen 2004 e Müller 2004, pp. 401-404. Sobre o valor que o emprego de meios não coercivos exerce sobre a incorporação de normas de comportamento internacional, ver Surel 2000; Payne 2001; Laffan 2001 pp. 716 e pp. 714-717 e Tonra 2003.

nante, num dado momento e num dado contexto".¹⁰⁴ A identidade internacional molda a produção de concepções nacionais acerca da posição internacional ocupada por um estado, condiciona as preferências nacionais sobre quais os parceiros externos preferenciais e a selecção das questões políticas que colhem o interesse de entidades com autoridade para formular, interpretar e decidir sobre questões de política externa e de segurança. Estas condicionalidades, quando ocorrem dentro de um sistema integrado de decisão, beneficiam os PMEE que ficam protegidos dos efeitos da emergência ou afirmação de uma cultura institucional dominante ou dos interesses dos grandes estados. Formas de identidade internacional que reflectam concepções nacionais acerca de uma dada posição nacional sobre questões internacionais serão mais facilmente incorporadas pelos eleitorados, do que em situações onde tal concordância não ocorra. A tomada de decisão e a adopção de acções que reforcem a posição dos pequenos estados como aliados, mediadores regionais, doadores ou protectores, granjeiam um maior apoio por parte das elites políticas e das burocracias militares dos PMEE.

A política externa e de segurança adoptadas são influenciadas pela forma como um estado percepção a sua posição no contexto de segurança a que está exposto por via do ambiente institucional internacional do qual faz parte. As concepções adoptadas pelos PMEE no que concerne aos vários projectos colectivos seguidos, revelam uma preocupação com a sua inserção numa estrutura de comportamento externo familiar e que, de certo modo, reproduza mecanismos familiares de projecção de identidade para além da territorialidade do estado-nação. Campbell observa que a política externa de um estado não é uma representação da nação a outras, mas antes a construção da nação no momento da sua representação.¹⁰⁵ O comportamento adoptado resultante da oportunidade de exercer uma posição internacional esboça-se nas opções externas adoptadas, interpretadas como sendo familiares e apropriadas no contexto das relações externas. Entre os PMEE observa-se uma propensão para a incorporação de disposições internacionais que possam ser aceites como sendo "normais, certas ou adequadas em vez de preocupações com o cálculo sobre consequências ou utilidade expectável" ou seja os "seus princípios de conduta são justificados em termos de algo mais do que as consequências

104 Torreblanca 2001, p. 20 e Nunes 2006, p. 19. O projecto colectivo que permite a disseminação de uma dada identidade internacional diz respeito ao projecto de uma sociedade ou de um grupo (ex. autoridades governamentais ou de outros elementos com autoridade), (ver Milliken 1999, p. 236) que através de afirmações públicas contribuem para a formação de um discurso de política externa e de segurança que influencia a construção comunicativa de um sistema de significados', ver Boekle, Nadoll e Stahl 2001, p. 5.

105 Campbell 1998.

esperadas".¹⁰⁶ Os pequenos estados assumem frequentemente o papel de promotores de valores beneficiando da reputação de assumirem "compromissos espaciais consensuais com os princípios e normas".¹⁰⁷ Contudo isto não significa que o recurso à componente valorativa, no domínio da diplomacia europeia, seja inibidor de uma motivação funcional no domínio da segurança e da defesa.

As perspectivas que seguem uma lógica da adequabilidade, como as construtivistas, acerca da política externa e de segurança ao concentrarem-se em unidades de análise mais pequenas (ex. segurança individual) e ao desenvolverem estudos sobre a construção intersubjectiva da segurança, permitem que a análise se mova do nível estrutural para o nível de agência, o que possibilita devolver os PMEE ao cenário analítico pela via da análise do discurso de segurança e do exame das capacidades argumentativas dos pequenos actores do sistema internacional.¹⁰⁸

As perspectivas críticas sobre o significado de segurança encontram-se concentradas na análise da construção da ameaça e na instrumentalização do medo, recaindo frequentemente no exame de narrativas da segurança nacional dos principais actores do sistema internacional ou dos seus aliados (ex. Estados Unidos e Israel). Contudo, a interpretação moral e ética da política externa e de segurança fornece importantes instrumentos analíticos para o estudo dos PMEE que tendem a ter um comportamento externo consonante com uma dada agenda moral e ética.¹⁰⁹ Uma argumentação política baseada numa avaliação valorativa incentiva aqueles estados a incorporar novos papéis externos. Estes quando movidos por uma condicionalidade ética, por exemplo, por via do apelo à responsabilidade universal na defesa dos direitos humanos ou que clamam pelo julgamento de crimes contra a humanidade ou crimes de guerra, são frequentemente apoiados pelos pequenos estados. A assumpção de papéis valorativos é suportada por um discurso sobre responsabilidade ética que tende a prevalecer, mesmo quando não é apoiado pelos estados com maior protagonismo internacional, em particular quando mobilizam um grupo mais vasto de pequenos estados internacionalmente activos ou são promovidos por organizações internacionais. A incorporação destas prescrições normativas envolve uma apreciação qualitativa e não apenas uma avaliação consequencial e material baseada no poder coercivo, tal como pode ser inferido a partir do trabalho desenvolvido por Finnemore e Sikkink, e Ikenberry e

106 March & Olsen 2004, 3.

107 Goetschel 1998, pp. 25-26.

108 Aggestam 2004, Campbell 2005, Katzenstein 1996, Romsloe 2004.

109 Booth 2004.

Kupchan.¹¹⁰ A avaliação e incorporação positiva destes valores encontram-se estreitamente ligadas a uma manifestação de vontade política, não sendo necessariamente o resultado do interesse nacional ou de poder material. As motivações de natureza normativa e ética sobrepõem-se às razões de interesse instrumental, sendo explicativas do comportamento externo.

As perspectivas pós modernistas também partilham um interesse específico sobre questões relacionadas com a representação, a percepção, a construção do perigo e o pronunciamento de securizações que se reflectem na articulação discursiva sobre política externa.¹¹¹ Estas perspectivas examinam o emprego de pronunciamentos discursivos na securização e des-securização de temas políticos que favorecem os PMEE. Os processos de securização em política externa e de segurança tendem a concentrar-se nos discursos dos principais actores do sistema internacional, uma vez que são esses que articulam argumentos em torno da securização de novos temas na sua origem e proporção (ex. perigo das armas de destruição massiva no Iraque) e desenvolvem políticas reactivas à escala mundial (acção preventiva), baseadas na disseminação de uma percepção de ameaça e na implementação de dispositivos para a sua contenção. Os PMEE são considerados como actores passivos em relação aos temas securizados. A segurança passa a ser simultaneamente uma condição e uma discussão do político e da politização. Por outro lado, o acto de des-securização é frequentemente associado a organizações e instituições internacionais, sendo aquelas as principais unidades de análise e os pequenos estados os principais protagonistas (ex. jovens democracias do Leste Europeu). Neste contexto, os PMEE emergem como os principais agentes de políticas des-securitárias e os principais proponentes de medidas conducentes à des-securização, através da normalização da ameaça ou da extinção do dilema da segurança.

Sobre esta questão a NATO e a PESC emergiram em dois ambientes securitários distintos. A NATO surgiu a partir da securização de uma ideologia e do potencial ofensivo do Pacto de Varsóvia que constituía uma ameaça de larga escala, assente na escalada de armamentos, no poder nuclear, no posicionamento de sistemas de armas e militares, na capacidade de imposição de uma dada ordem estratégica e no desenvolvimento de mecanismos complexos, mas previsíveis, de coordenação do poder militar. Neste contexto, os PMEE eram receptores passivos de segurança a troco de um défice de

110 Ver Finnemore & Sikkink 1998, pp. 906-909 e Ikenberry & Kupchan 1990, pp. 285-287 e pp. 290-292. Ver também Cochran 1999, pp. 246-280.

111 Campbell 1998, pp. 9, 50-51, 81 e 172.

participação na tomada de decisão.¹¹² A União Europeia (PESC e PESD) por seu lado não emergiu a partir da existência de uma ameaça, mas antes da vontade política para resolver tensões e conter a escalada de crises e conflitos ou seja, da vontade de des-securizar através da governação democrática, da coordenação política, da comunitarização de aspectos regulativos, da internacionalização de valores e de comportamentos normativos nos quais os PMEE têm tido um papel modelar. A tendência não militar da UE e a situação de contenção e de simultânea estabilidade proporcionada pela Guerra Fria tornou a guerra na Europa Ocidental, não apenas improvável, como desnecessária.¹¹³

No quadro europeu, a capacidade dos estados para influenciar deixou de passar exclusivamente pelo exercício da força militar, passando também pela forma como os estados influenciam a adopção de valores, princípios e práticas políticas sem o efeito coercivo da acção militar. Essa influência concretiza-se, quer através de processos de socialização, conducentes à incorporação de valores, princípios e práticas, quer através do papel que ocupam na sua disseminação internacional e na qual os PMEE ocupam um lugar tão ou mais activo do que os grandes estados europeus.

Conclusões

A definição que recai sobre actores, fenómenos e processos é sempre relacional, sendo no caso dos PMEE frequentemente redutora e limitativa na interpretação que faz das suas estratégias de adaptação e intervenção externa. Enquanto que os designados pequenos estados ficam limitados a uma posição de fraqueza, de dependência e exígua acção externa no quadro internacional, os estados médios são reconhecidos na literatura como tendo um comportamento e estatuto internacionais distintos dos anteriores. São activos intervenientes no sistema internacional, é-lhes reconhecida autoridade moral para participar na gestão de crises e conflitos, as suas agendas de política externa e de segurança têm uma forte componente normativa e tendem a alinhar consensualmente com as posições adoptadas no seio das organizações internacionais.

112 Goetschel 1998, p. 26.

113 Diez (2005) p. 617 e Wivel (2005), p. 395 e 397. Diez apresenta uma interessante categorização com base na qual um dado sistema valorativo produz tipologias relacionais que determinam o tipo de "Outro" em relação ao qual uma dada identidade de segurança é construída.

A literatura tradicional sublinha a prevalência de uma *lógica consequencial* na forma como os PMEE têm a sua acção limitada no sistema internacional. Daqui resulta uma leitura do comportamento dos PMEE que se pauta pela constatação da natureza contingente e de oportunidade das suas escolhas externas, limitada capacidade de participação internacional, posição de dependência estratégica e subordinação na hierarquia internacional. Ao invés, a literatura mais recente enfatiza a sua capacidade de adaptação, permeabilidade a formas de colaboração internacional, projecção de uma identidade internacional baseada em valores e na adopção de papéis reconhecidos interna e externamente como sendo benignos.

Enquanto que a *teoria da estabilidade hegemonia* evidencia aspectos negativos próprios de uma lógica consequencial, baseados na coerção e na dependência sobre e dos PMEE, as teorias e perspectivas que dão relevância a *situações de equilíbrio internacional* acentuam aspectos positivos e facilitadores da acção externa dos PMEE, traduzindo-se aqueles em lógicas facilitadoras como as da cooperação, da coordenação e da adequabilidade.

A preocupação excessiva das perspectivas tradicionais centradas na força determinista de certas configurações de poder e da relação estratégica entre grandes potências, nega não só uma capacidade efectiva de intervenção internacional e de adaptação voluntária (não coerciva) por parte dos PMEE, como não valoriza instrumentos e estratégias de adaptação e acção que residam para além do poder e capacidades militares, nomeadamente as que relevem da posse de conhecimento especializado, capacidade de aprendizagem ou capacidade argumentativa.

As alterações do sistema internacional que sucederam ao fim da Guerra Fria foram consequenciais no que respeita à heterogeneidade que resulta da configuração trans-sectorial e transnacional dos riscos e ameaças. O actual contexto estratégico sendo menos concentrado, favorece a adaptação dos PMEE proporcionando uma maior capacidade de intervenção, dada a natureza difusa e dispersa da ameaça que influi sobre situações de dependência estratégica, quer das grandes potências, quer dos PMEE. Também no contexto de situações de estabilização e de reconstrução nacional pós conflito, o recurso a mecanismos complexos de intervenção (por exemplo de reposição da lei e da ordem pública ou de reconstrução das instituições de governação) são favoráveis aos PMEE. A reputação internacional dos PMEE é interpretada como benigna, eficiente, legítima e internacionalmente activa. A alteração da relação de forças no sistema internacional tem permitido aos PMEE a evolução de uma utilização instrumental da sua posição geográfica, para uma estratégia adaptativa mais vantajosa no quadro de missões de segurança colectiva, em situações de prevenção, resolução e mesmo estabilização de crises e

conflitos. No quadro da segurança colectiva os PMEE passaram a actuar internacionalmente não como facilitadores, mas como fornecedores de segurança.

As situações que traduzem uma lógica de *cooperação internacional*, descrita na literatura sobre regimes internacionais, chamam a atenção para duas condições que facilitam aos PMEE a adopção de novas estratégias de adaptação e de intervenção internacional: a imposição de condições restritivas a todos os estados e a facilitação de condições de cooperação internacional com acesso a meios (técnicos e de conhecimento especializado) inclusivos e convergentes.

A *lógica da coordenação* no que reporta à política externa e de segurança europeia potencia condicionalidades de reconhecimento externo e de projecção de identidade internacional, dentro de novos enquadramentos institucionais e políticos de decisão. A disseminação de uma cultura de cooperação, de interdependência e de consenso, entre os estados membros, processa-se com base em formas de obediência voluntária acima da avaliação de condicionalidades de poder e de interacção estratégica. O regime europeu de política externa e de segurança gera condições apelativas e favoráveis à acção externa dos PMEE pela sua característica valorativa, humanista e não coerciva, indo ao encontro de princípios de condicionalidade ética e de responsabilidade universal familiares à identidade internacional dos PMEE. O seguimento de uma *lógica de comportamento adequado* é aqui visível, moldando o tipo de estratégia externa adoptada. A desterritorialização da própria ameaça favorece, no quadro das dimensões de segurança e defesa, o desenvolvimento de acções externas pacíficas projectadas para além da expressão geográfica da União Europeia ou da Aliança Atlântica, criando oportunidades de representação de identidades de segurança internacional dos PMEE, cujo imaginário securitário é condicionado e determinado pela existência de uma fronteira longínqua. Os PMEE, enquanto que ao nível da acção tendem a reproduzir os entendimentos tácitos sobre a eficácia e poder da relação transatlântica e uma relação de confiança particular com a potência hegemónica, ao nível do discurso da justificação recorrem frequentemente a argumentos que reproduzem o que poderá ser entendido como um discurso valorativo europeu.

Lista de Referências

Adler, Emanuel (1997), 'Imagined (Security), Communities: Cognitive Regions in International Relations', *Millennium*, Vol. 26, N° 2, pp. 249-277.

Aggestam, Lisbeth (2004), 'Role Identity and the Europeanisation of Foreign Policy: a Political-Cultural Approach' in Ben Tonra and Thomas Christiansen, (Eds.), *Rethinking European Union Foreign Policy*, (Manchester, NY: Manchester University Press), pp. 16-113.

Bergsmann, Stefan (2001) "The Concept of Military Alliance" in Erich Reiter&Heinz Gärtner (Eds.) *Small States and Alliances* (Heidelberg, New York: Physica-Verlag), pp. 25-36.

Bicchi, Frederica (2006) "Our size fits all: normative power Europe and the Mediterranean", *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n° 2, pp. 286-303.

Boeke, Henning, Jörg Nadoll and Bernhard Stahl (2001) *European Foreign Policy and National Identity: Detecting the Link*, Conference Paper for Presentation at the Fourth Pan-European International Relations Conference, Canterbury, 6-10 September.

Booth, Ken (2005) *Critical Security Studies and World Politics* (London: Lynne Rienner).

Börzel, Tanja and Thomas Risse (2000), *When Europe Hits Home: Europeanisation and Domestic Change* European, Integration on line Papers (EIOP), Vol. 4, N° 15, pp. 1-20, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> (Acedido em 29-11-06).

Bretherton, Charlotte and John Vogler (2000), *The European Union as a Global Actor*, (New York: Routledge).

Brooks, Stephen G. e William C. Wohlforth (2005) "Hard Times for Soft Balancing", *International Security*, vol. 30, n° 1, pp. 72-108.

Browning, Christopher (2006) "Small, Smart and Salient? Rethinking Identity in the Small State Literature", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 19, n° 4, pp. 669-684.

Cameron, Fraser (2007) "Old and new member states" in *An Introduction to European Foreign Policy* (London e New York: Routledge), pp. 59-72.

Campbell, David (1998) *Writing Security* (Minneapolis e Manchester: Manchester University Press).

Checkel, Jeffrey T. (1998), 'Social Construction and Integration', *ARENA Working Papers* N° 98/14, Oslo, http://www.arena.uio.no/publications/wp98_14.htm (Acedido em 06-04-2007).

Checkel, Jeffrey T. (1999), 'Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe', *International Studies Quarterly*, Vol. 43, N° 1, pp. 83-114.

Cochran, Molly (1999), 'From Moral Imagination to International Public Spheres: the Political and Institutional Implications of Pragmatic Critique' in *Normative Theory in International Relations - A Pragmatic Approach* (Cambridge: Cambridge University Press) pp. 246-280.

Deutsch, Karl *et al.* (1957), *Political Community and the North Atlantic Area*, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).

Diez, Thomas (2004) "Europe's Others and the Return of Geopolitics", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 17, n° 2, pp. 319-335.

Diez, Thomas (2005) "Constructing the Self and Changing Others: regarding Normative Power in Europe", *Millenium*, Vol. 33, n° 3, pp. 613-636.

Duke, Simon W. (2001) "Small States and European Union" in in Erich Reiter&Heinz Gärtner (Eds.) *Small States and Alliances* (Heidelberg, New York: Physica-Verlag), pp. 39-50.

Elman, Miriam Fendius (1995), 'The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard', *British Journal of Political Science*, Vol. 25, N° 2, pp. 171-217.

Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink (1998) 'International Norm Dynamics and Political Change', *International Organization*, Vol. 52, N° 4, pp. 887-917.

Gärtner, Heinz e Erich Reiter (2001) "Small States and Alliances" in Erich Reiter&Heinz Gärtner (Eds.) *Small States and Alliances* (Heidelberg, New York: Physica-Verlag), pp. 1-14.

Gheciu, Alexandra (2005), 'Security Institutions as Agents of Socialisation? NATO and the "New Europe"' *International Organization*, Vol. 59, N° 4, pp. 973-1012.

Gilpin, Robert G. (1984), 'The Richness of the Tradition of Political Realism', *International Organization*, Vol. 38, N° 2, pp. 287-304.

Ginsberg, Roy (1989), *Foreign Policy Actions of the European Community: The Politics of Scale*, (Boulder, CO.: Lynne Rienner).

Ginsberg, Roy (1997), 'The EU's CFSP: the Politics of Procedure' in Martin Holland, Ed., *Common Foreign and Security Policy - The Record and Reforms, Common Foreign and Security Policy: Record and Reform*, (London: Pinter Publishers), pp. 12-33.

Ginsberg, Roy (2001), *The European Union in World Politics*, (Boulder, CO: Rowman and Littlefield).

Glarbo, Kenneth (1999) 'Wide-awake diplomacy: reconstructing the common foreign and security policy of the European Union', *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, N° 1, pp. 634-651.

Goetschel, Laurent, Ed. (1998), *Small States Inside and Outside the European Union Interests and Policies* (Boston, Dordrecht e London: Kluwer Academics Publishers).

Goetschel, Laurent (2000) *Small States and the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the EU: A Comparative Analysis*, Berna: Universidade de Berna), disponível em http://www.swisspeace.org/publications/staff_goetschel.htm (Acedido em 2006)

Gordon, Philip H. (1997/1998), 'Europe's Uncommon Foreign Policy', *International Security*, Vol. 22, N° 3, pp. 74-100.

Haas, Peter M. (1992a), 'Knowledge, Power, and International Policy Coordination', *International Organization*, Vol. 46, N° 1, pp. 187-224.

Haas, Peter M. (1992b), 'Introduction: epistemic communities and international policy coordination', *International Organization*, Special Issue, Vol. 40, N° 1, pp. 1-35.

Hanf, Kenneth e Ben Soetendorp (1998) *Adaptation to European Integration - Small States and the European Union* (Essex: Addison Wesley Longman Limited).

Hasenclever, Andreas *et al.* (1996), 'Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes', *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, N° 2, pp. 177-228.

Hasenclever, Andreas *et al.* (1997) *Regimes as Links Between States: Three Theoretical Perspectives*, Centre for International Relations, Peace and Conflict Studies, Universidade de Tübingen, n° 29, p. 10. Disponível em <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/taps/tap29.htm>

Herrero, Jose Luis (2006) "Building State Institutions" in Gerd Junne & Willemijn Verkoren (Eds.) *Postconflict Development - Meeting New Challenges* (London: Lynne Rienner Publishers), pp. 43-58.

Hey, Jeanne A. K. Ed., (2003), *Small States in World Politics - Explaining Foreign Policy Behavior*, (London: Lynne Rienner).

Hill, Christopher (2004), 'Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy Since 11 September 2001', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, N° 1, pp. 143-163.

Hinnebusch, Raymond (2006) "The Iraq War and International Relations: Implications for Small States", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 19, n° 3, pp. 451-463.

- Holsti, Kalevi (1970), 'National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy', *International Studies Quarterly*, Vol. 14, Nº 3, pp. 233-309.
- Holsti, Kalevi J. (1987), 'National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy' in Stephen Walker, Ed., *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, Durham: Duke University Press, pp. 5-43.
- Holsti, Kalevi (1995), *International Politics - A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, (New Jersey: Prentice Hall).
- Hyde-Price, Adrian (2006) " 'Normative' power Europe: a realist critique", *Journal of European Public Policy*, vol. 13, nº 2, pp. 217-234.
- Howorth, Jolyon (2007) "Towards a European Strategic Culture" in *Security and Defence Policy in the European Union* (Houndsmills: Palgrave MacMillan), pp. 178-206.
- Ikenberry, G. John and Charles A. Kupchan (1990), 'Socialization and Hegemonic Power', *International Organization*, Vol. 44, Nº 3, pp. 283-315.
- Ingebritsen, Christine (2004) "Learning from Lilliput - Small States and the EU Expansion", *Scandinavian Studies*, vol. 76, nº 3, pp. 369-383.
- Jervis, Robert (1982) "Security Regimes", *International Organization*, vol. 136, nº 2, pp. 357-378.
- Johnston, Alastair Iain (2001), 'Treating International Institutions as Social Environments', *International Studies Quarterly*, Vol. 45, pp. 487-515.
- Jørgensen, Knud Eric, (2000), 'Continental IR Theory: The Best Kept Secret', *European Journal of International Relations*, Vol. 6, Nº 1, p. 13, pp. 9-42.
- Kagan, Robert (2002) "Power and Weakness", *Policy Review*, June/July nº 113, disponível em http://www.policyreview.org/JUN02/kagan_print.html, (Acedido em 07-04-2007).
- Kaldor, Mary (2006) *New & Old Wars - Organized Violence in a Global Era* (Cambridge: Polity Press).
- Karp, Regina (2004), *Security Integration in the Baltic Sea Region: Adaptation of National Preferences to New Challenges*, Conference Paper to the Fifth Pan-European Conference Constructing World Orders, The Hague 9-11 Setembro.
- Katzenstein, Peter J. (1996), 'Introduction: Alternative Perspectives on National Security' in Peter J. Katzenstein, Ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, (New York: Columbia University Press), pp. 1-32.

Katzenstein, Peter J. (2003), 'Small States and Small States Revisited', *New Political Economy*, Vol. 8, Nº 1, pp. 9-30.

Kelleher, Ann (2006), "A Small State's Multiple-level Approach to Peace-Making: Norway's Role in Achieving Sudan's Comprehensive Peace Agreement", *Civil Wars*, Vol. 8, nº 3/4, pp. 285-311.

Keohane, Robert (1969), 'Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics', *International Organization*, Vol. 23, Nº 2, pp. 291-310.

Keohane, Robert (1971), 'The Big Influence of Small Allies', *Foreign Policy*, Nº 2, pp. 161-182.

Keohane, Robert & Joseph Nye (2001) *Power and Interdependence* (New York: Longman).

Krasner, Stephen D. (1982), 'Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables', *International Organization*, Vol. 36, Nº 2, pp. 497-510.

Kratochwil, Friedrich e John Ruggie (1986) "International organization: a state of the art on an art of the state", *International Organization*, vol. 40, nº 4, pp. 754-775.

Laffan, Brigid (2001), 'The European Union polity: a Union of Regulative, Normative and Cognitive Pillars', *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, nº 5, pp. 709-727.

Lake, David A. and Donald Rothchild (1996) "Containing Fear - The Origins and Management of Ethnic Conflict", *International Security*, vol. 21, nº 2, pp. 41-75.

Lebow, Richard Ned (1997), 'Small States and Big Alliances', *The American Political Science Review*, Vol. 91, Nº 3, pp. 705-709.

Macridis, Roy (1992), *Foreign Policy in World Politics*, (New York: Prentice Hall).

Manners, Ian (2002) "Normative Power Europe: A Contradiction in terms", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2, pp. 235-258.

Manners, Ian (2006) "The Constitutive Nature of Values, Images and Principles in the European Union" in Sonia Lucarelli e Ian Manners (Eds.) *Values and Priinciples in European Union Foreign Policy* (London e New York: Routledge), pp. 19-41.

March, James G. and Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions*, (New York: The Free Press).

March, James G. and Johan P. Olsen (1998) 'The Institutional Dynamics of International Political Order', *International Organization*, Vol. 52, Nº 4, pp. 943-969.

March, James G. and Johan P. Olsen (2004), 'The Logic of Appropriateness', *ARENA Working Papers* WP04/09.

Mattern, Janice Bially (2005) "Why 'Soft Power' Isn't So Soft: Representational Force and the Sociolinguistic Construction of Attraction in World Politics", *Millenium*, vol. 33, n° 3, pp. 583-612.

McCalla, Robert B. (1996), 'NATO's Persistence after the Cold War', *International Organization*, Vol. 50, N° 3, pp. 445-475.

McCalla, Robert B. (1998), 'Constraints on Adaptation in the American Military to Collective Conflict Management Missions' in Joseph Leggold and Thomas G. Weiss, Eds., *Collective Conflict Management and Changing World Politics*, Albany: University of New York Press, pp. 105-132.

Mearsheimer, John J. (1994/95), 'The False Promise of International Institutions', *International Security*, Vol. 19, N° 3, pp. 5-49.

Mearsheimer, John J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton).

Moolakkattu, John (2005), "Peace Facilitation by Small States: Norway in Sri Lanka", *Cooperation&Conflict*, Vol. 40, n° 4, pp. 385-402.

Moon, Bruce E. (1983), 'The Foreign Policy of the Dependent State', *International Studies Quarterly*, Vol. 27, N° 3, pp. 315-340.

Moravcsik, Andrew (1991), 'Negotiating the Single European Act: National Interest and Conventional Statecraft in the European Community', *International Organisation*, Vol. 45, n° 1, pp. 19-56.

Moravcsik, Andrew (1997), 'Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics', *International Organization*, Vol.51, n° 4, pp. 513-553.

Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe - Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (New York: Cornell University Press).

Mouritzen, Hans *et al.*(1996), *European Integration and National Adaptation - A Theory Inquiry* (New York, Nova Science, Inc.), pp. 3-26.

Müller, Harald (1997) "The Internationalization of Principles, Norms and Rules by Governments - The Case of Security Regimes" in Volker Rittberger e Peter Mayer (Eds) *Regime Theory and International Relations*, Oxford: Clarendon Press.

Müller, Harald (2003) "Security Cooperation" in Walter Carlsnaes *et al.*(Eds.) *Handbook of International Relations* (London: Thousand Oaks e Nova Deli: Sage Publications), pp. 369-391.

Müller, Harald (2004), 'Arguing, Bargaining and All That: Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations', *European Journal of International Relations*, Vol. 10, N° 3, pp. 395-435.

Neack, Laura, Jeanne A.K. Hey e Patrick Harvey (1995a) *Foreign Policy Analysis- Continuity and Change in its Second Generation* (New Jersey: Prentice Hall).

Neack, Laura (1995b) "Linking State Type with Foreign Policy Behaviour" in Laura Neack, Jeanne A.K. Hey e Patrick Harvey, *Foreign Policy Analysis -Continuity and Change in its Second Generation* (New Jersey: Prentice Hall), pp. 215-228.

Nunes, Isabel Ferreira (2006) *Multilevel Role Prescriptions-Portugal, NATO and the CFSP* (Enschede: Ipskamp).

Nye, Joseph S. (2004) *Soft Power* (New York, Cambridge: Publicaffairs).

Pape, Robert A. (2005), "Soft Balancing against the United States", *International Security*, vol. 30, n° 1, pp. 7-45.

Patrick, Stewart (2006) "Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?", *The Washington Quarterly*, vol. 29, n° 2, pp. 27-53.

Paul, T. V. (2004) "The Enduring Axioms of Balance of Power Theory", in T. V. Paul, James J. Wirtz e Michel Fortmann (Eds.) *Balance of Power Revisited: Theory and Practice in the Twenty-first Century*, Standford, California: Standford University Press, citado por Brooks e Wohlforth (2005).

Payne, Rodger A. (2001), 'Persuasion, Frames and Norm Construction', *European Journal of International Relations*, Vol. 7, N° 1, pp. 37-61.

Petitville, Frank (2006) *La Politique Internationale de l'Union Européenne* (Paris: Science PO).

Pollock, Mark A. (2001), 'International Theory and European Integration', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, N° 2, pp. 221-244.

Radaelli, Claudio (2000), 'Whither Europeanisation? Concept stretching and substantive change' *European Integration online Papers (EioP)*, Vol. 4, N° 8 <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>.

Reus-Smit, Christian (1997), 'The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions' *International Organization*, Vol. 51, Nº 4, pp. 555-589.

Risse-Kappe, Thomas (1995), *Cooperation Among Democracies – The European Influence on U.S. Foreign Policy*, (Princeton: Princeton University Press).

Risse, Thomas (2000), ' "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics', *International Organization*, Vol. 54, nº 1, pp. 1-39.

Romsloe, Børge O. (2004), 'EU 's External Policy: Are Lilliputians Impotent or Potent? The Case of Crisis Management in the Amsterdam Treaty', *ARENA Working Paper 04/22*.

Rosamond, Ben (2000), *Theories of European Integration*, (Houndmills: Palgrave), pp. 167-171.

Rosenau, James (1981), *The Study of Political Adaptation*, (London: Frances Pinter).

Rothstein, Robert L. (1966), 'Alignment, Nonalignment, and Small Powers: 1945-1965', *International Organisation*, Vol. 20, Nº 3, pp. 397-418.

Schimmelfennig, Frank (2001), 'The Communicative Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action and Enlargement of the EU', *International Organization*, Vol. 55, nº 1, pp. 47-80.

Schweller, Randall L. (1994) "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In", *International Security*, vol. 5, nº 3, pp. 90-121.

Sjursen, Helen (1999), 'The Common Foreign and Security Policy: an Emerging New Voice in International Politics?', *ARENA Working Papers 99/34*, Oslo: Centre for European Studies, http://www.arena.uio.no/publications/wp99_pdf (Acedido em 18-05-2000).

Sjursen, Helene (2004), 'Changes to European Security Policy in a Communicative Perspective', *ARENA Working Paper 1/04*, Oslo: Centre for European Studies, Disponível em http://www.arena.uio.no/publications/wp04_pdf (Acedido em 03-01-2007).

Sjursen, Helen (2006) "The EU as 'normative' power: how can this be?", *Journal of European Public Policy*, vol. 13, nº 2, pp. 235-251.

Smith, Michael (2003), 'The Framing of European foreign and security policy: towards a post-modern policy framework' *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, Nº 4, pp. 556-575.

Smith, Michael (2004), 'Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation', *European Journal of International Relations*, Vol. 10, Nº 1, pp. 95-136.

Stone Sweet, Alec & Wayne Sandholtz (2003) "Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity" in Brent F. Nelsen and Alexander Stubb (Eds.) *The European Union -Readings on the Theory and Practice of European Integration* (Colorado: Lynne Rienner) pp. 215-238.

Surel, Yves (2000), 'The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making', *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, n° 4, pp. 495-512.

Thorhallsson, Baldur (2000), *The Role of Small States in the European Union*, (Hants/ Vermont: Ashgate).

Thorhallsson, Baldur e Anders Wivel (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, n° 4, pp. 651-668.

Tonra, Ben (2003), 'Constructing the Common Foreign and Security Policy: The Utility of a Cognitive Approach' in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, N° 4, pp. 731-756.

Torreblanca, José I. (2001), 'Ideas, preferences and institutions: explaining the Europeanization of Spanish Foreign Policy' *ARENA Working Papers*, WP01/26.

Vandenbosh, Amry (1964), 'The Small States in International Politics and Organization', *The Journal of Politics*, Vol. 26, N° 2, pp. 293-312.

Väyrynen, Raimo (1997) "Small States: Persisting Despite" in Efraim Inbar and Gabriel Sheffer (Eds.) *The National Security of Small States in a Changing World* (London; Portland: BESA), pp. 41-75.

Wæver, Ole (1998b), 'The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in international relations', *International Organisation*, Vol. 52, N° 4, pp. 687-727.

Walt, Stephen (1985) "Alliance Formation and the Balance of World Power" *International Security*, vol. 9, n° 4, pp. 3-43).

Waltz, Kenneth (1993) "The Emerging Structure of International Politics", *International Security*, vol. 18, n° 2, pp. 44- 79.

Waltz, Kenneth (1979), *Theory of International Politics*, (New York: McGraw-Hill Inc).

Wessels, Wolfgang and Dietrich Rometsch (1996), 'Conclusion: European Union and national institutions' in Wolfgang Wessels and Dietrich Rometsch, Eds., *The European*

Union and Member States - Towards Institutional Fusion?, (Manchester e New York: Manchester University Press), pp. 354-357.

Wiberg, Hakan (1987) "The Security of Small Nations: Challenges and Defences" *Journal of Peace Research*, vol. 24, n° 4, pp. 339-363.

Williams, Michael C. (2001) "The Discipline of the Democratic Peace: Kant, Liberalism and the Social Construction of Security Community", *The European Journal of International Relations*, vol. 7, n° 4, pp. 525-553.

Williams, Michael and Iver B. Neumann (2000), 'From Alliance to Security Community: NATO, Russia, and the Power of Identity', *Millenium*, Vol. 29, N° 2, pp. 357-387.

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

Wohlforth, William (1999), "The Stability of the Unipolar World", *International Security*, vol. 24, n° 1, pp. 5-41.

Young, Oran R. (1989), *International Cooperation: Building Regimes for Natural resources and the Environment*, (Ithaca: Cornell University Press).

O Modus Operandi de Segurança e Defesa de um Pequeno Estado Euro-Atlântico

Miguel Freire

Tenente-Coronel de Cavalaria. Assessor no Instituto da Defesa Nacional.

Resumo

A investigação teve por objectivo analisar a implementação da política de segurança e defesa de Portugal, enquanto Estado com interesses próprios e membro da NATO e da UE. O estudo de caso reportou-se ao processo político que envolveu a participação de tropas portuguesas no Kosovo, com início em 1999, e em Timor, em 2000, e o consequente reajuste a estes empenhamentos, durante 2001. A identidade euro-atlântica de Portugal, marcada pela relação histórica e afectiva a Timor esteve presente no interesse nacional e, no caso particular em estudo, prevaleceu nas opções tomadas.

Com este estudo identificou-se o que poderão ser tendências de pequenos Estados na implementação de estratégias de segurança e defesa, de forma a conciliar os seus compromissos internacionais e os seus interesses individuais. Em primeiro, o primado do interesse próprio, ou seja, na prossecução do interesse nacional, os pequenos Estados não são diferentes das grandes potências. Em segundo lugar, nas alianças pode ocorrer alternância entre estratégias de coesão e de oportunismo; e finalmente, o compromisso através de um empenhamento operacional liberto de *caveats*, apostando em contribuições qualitativas em vez de quantitativas.

Abstract

The Security and Defence Modus Operandi of an Euro-Atlantic Small State

This paper deals with the implementation and management of Portugal's policy in the area of security and defense as a small state with self-interests and a state member of NATO and EU. The case study refers to the political process which led to the Portuguese participation in Kosovo in 1999, in Timor in 2000, and the subsequent commitment readjustments within these two theatres of operations, during 2001. In this case, the Portuguese euro-atlantic identity, translated into the historical and affective relationship with Timor, was part of the national interest and greatly influenced the decisions taken.

This study identified what might be considered trends of small states' behaviour when trying to conciliate their self interest and their commitments towards the international organizations to which they belong. Firstly, the primacy of self-interest. When defending its national interests, small states behave as if they were great powers. Secondly, within alliances there is room for an alternation between strategies of cohesion and strategies of opportunism; and finally, small states can have better quality commitments if they go for free-caveats contributions, emphasizing quality over quantity.

Introdução

O presente trabalho de investigação tem por objectivo analisar a implementação da política de segurança e defesa de Portugal, enquanto Estado com interesses próprios e membro da Aliança Atlântica (NATO) e da União Europeia (UE). A questão central a que se pretende dar resposta é a de como Portugal, enquanto pequeno Estado, se adaptou com vista a uma estratégia de participação na NATO e na UE, quando, por imposição do interesse nacional ou por restrições orçamentais, foi incapaz de garantir uma participação activa nestas organizações. Para esse efeito e com o objectivo de contrariar a crítica de que os estudos de caso de pequenos Estados conduzidos por cidadãos desses Estados são demasiado descritivos e etnocêntricos¹, procurou fazer-se uma abordagem mais abrangente, permitindo identificar o que poderão ser tendências de pequenos estados na implementação de estratégias de segurança e defesa, de forma a conciliar os seus compromissos internacionais e os seus interesses individuais.

A postura e acção política de Portugal no âmbito da segurança e defesa tem sido uma constante e tem merecido consenso alargado entre os principais partidos políticos que têm formado os governos desde 1986, ano em que aderiu à Comunidade Europeia (CE). Este consenso, traduzido numa constância identitária, assenta na centralidade geográfica do país no espaço dito de euro-atlântico. Desde 1996, ano em que participou pela primeira vez com forças terrestres de combate numa operação militar liderada pela NATO em território europeu, Portugal transformou-se num “fornecedor líquido” de segurança regional e internacional, postura que manteve depois no Kosovo, em 1999, e em Timor-leste, em 2000, esta última missão liderada pela Organização das Nações Unidas (ONU). Sem que em nenhum destes teatros de operações se verificassem alterações político-militares indicadoras de uma progressiva retirada do esforço internacional, Portugal cessou a sua participação militar no Kosovo em 2001. Todo o processo político que envolveu a participação de tropas portuguesas no Kosovo, com início em 1999, e em Timor, em 2000, e o conseqüente reajuste a estes empenhamentos em 2001, constituiu um “momento de rotura” no esforço persistente e constante de conciliar a fidelidade à NATO, o empenho na construção europeia e a salvaguarda dos interesses além-mar que têm caracterizado, também, a política externa portuguesa nas últimas duas décadas. Por esta razão, o *modus operandi* que se constitui como objecto de estudo deste artigo incidirá nesse momento de rotura (2000-2001), ou seja, num momento em que Portugal, por factores

1 Knudsen 2002, 185.

internos ou por factores externos, teve que fazer opções, pondo em causa, perante si e os seus aliados, o tradicional equilíbrio entre os dois lados do atlântico e o interesse nacional.

Iniciou-se o percurso metodológico por uma revisão bibliográfica da literatura relacionada com o poder e estratégias de pequenos Estados, com o objectivo de conceptualizar um modelo de análise capaz de sustentar uma investigação sobre o debate e decisão acerca da participação portuguesa nestes teatros de operações para, em primeiro lugar, a justificar e, em segundo, identificar os factores responsáveis pelo confronto das situações e as consequentes decisões. Neste sentido, a investigação privilegiou a análise dos documentos estratégicos nacionais de segurança e defesa e os debates políticos em sede da Assembleia da República e nas Comissões Parlamentares de Defesa. A opinião publicada nos principais órgãos de comunicação mereceu também atenção. O nível de análise centrou-se ao nível do Estado nação. No entanto, por força da especificidade do momento em causa, foi notória a evolução para o nível dos decisores políticos, quase mesmo, de “o” decisor político principal.

Após esta introdução, o trabalho apresenta mais quatro secções. Uma secção dedicada a considerações de natureza analítica, que procura identificar e sistematizar conceitos e a sua inter-relação por forma a criar um modelo capaz de analisar coerentemente um *modus operandi*, ou seja, uma prática política traduzida em decisões e respectiva implementação. Segue-se a terceira secção, na qual se procura identificar e caracterizar a identidade securitária de Portugal. A quarta secção constitui o *case study* do momento considerado de rotura no equilíbrio da postura euro-atlântica de Portugal. Na secção final sistematiza-se o comportamento nesse momento de rotura, procurando identificar tendências susceptíveis de caracterizar o comportamento de um pequeno Estado na procura da conciliação dos objectivos dos espaços geopolíticos onde se integra e da salvaguarda do interesse nacional resultante da sua identidade securitária.

Como refere Quivy e Capenhoudt, “cada investigação é uma experiência única, que utiliza caminhos próprios, cuja escolha está ligada a numerosos critérios, como sejam a interrogação de partida, a formação do investigador, os meios de que dispõe ou o contexto institucional em que se inscreve o seu trabalho”², ou seja, a forma de encarar o desenvolvimento e a análise da problemática identificada traduz-se na especificidade e criatividade com que se constrói o modelo de análise. Trata-se, portanto, de uma construção selecção.

2 Quivy e Capenhoudt 1998, 120-121.

Considerações Analíticas sobre a Implementação de Estratégias de um Pequeno Estado

Conceptualmente, o objecto do estudo é a prática política (*modus operandi*) no âmbito da segurança e defesa de Portugal enquanto pequeno Estado inserido num espaço geopolítico estruturante da sua identidade securitária individual, mas também definidor de um sistema de interdependência com organizações regionais das quais é Estado membro.

A conceptualização que se realizou, tão somente a necessária e suficiente para a construção de um modelo de análise, socorre-se da literatura existente sem procurar desenvolver a sua génese teórica, uma vez que, no contexto do seminário, existem comunicações específicas com esse objectivo.

Não existe uma só teoria das relações internacionais capaz de explicar o comportamento dos chamados pequenos Estados. Não existe tão-pouco uma “teoria dos pequenos Estados”. Desta forma, qualquer esforço no sentido de procurar uma sistematização que contribua para uma metodologia de análise exige o recurso a diferentes abordagens teóricas consoante o objecto de investigação delineado. Quer isto dizer que, se se analisa Portugal enquanto pequeno Estado com identidade, interesse nacional e recursos próprios, privilegia-se uma abordagem realista. Mas, como é no contexto internacional e nas instituições onde se insere que se desenvolve o estudo, é necessário, também, o recurso a uma abordagem estruturalista.

A tendência de categorização dos Estados tem vindo a evoluir no sentido de dar menos importância aos factores clássicos de dimensão territorial, população e capacidade militar³, porque também ao nível dos objectivos de segurança e defesa dos Estados se tem verificado, numa relação de interdependência, uma profunda alteração. O pequeno Estado é, por defeito, considerado um “importador líquido de segurança”; quer isto dizer que se trata de uma unidade que, no contexto internacional, tende a precisar mais de ajuda do que aquela que pode oferecer⁴. A segurança nacional requer uma atitude activa,

3 A questão objectiva de encontrar formas de categorização que traduza a dimensão – na ideia de poder real – que os Estados têm no sistema internacional tem sido objecto de diferentes estudos. Em todos a preocupação tem sido no sentido de desvalorizar as variáveis ditas “clássicas” (população, território, PIB e poder militar) para procurar outras dimensões, algumas dificilmente mensuráveis, mas que traduzam o leque completo de recursos tangíveis e intangíveis que os Estados detêm para defesa dos seus interesses. Ver Almeida 1990; Thorhallsson 2006 e Vayrynen 1971.

4 Knudsen 2002, 187.

na tentativa de moldar o ambiente internacional no sentido das condições mais favoráveis. Naturalmente, se os conflitos envolvendo um Estado ou os seus interesses forem evitados, o nível de segurança nacional é melhorado.⁵ Mas o conceito de segurança implica uma mudança na perspectiva em causa. A ideia de segurança neste trabalho de investigação, que segue uma linha de abordagem alargada, prende-se mais com a defesa de valores (soberania, independência, interesses nacionais, etc.) do que com as ameaças em si.⁶

Ser um Pequeno Estado ...

Do ponto de vista legal, todos os Estados soberanos, pequenos ou grandes, são iguais, mas, do ponto de vista político, os Estados estão muito longe de serem considerados iguais. A definição do que é um pequeno Estado não é, ainda hoje, consensual.⁷ Contudo, é consensual que o alcance das acções dos Estados esteve sempre limitado, ao longo dos séculos, por factores quantitativos. A categorização dos Estados de acordo com a sua extensão territorial, traduzida na prática em profundidade estratégica, ou seja, na capacidade de absorver uma invasão alheia, ou o tamanho da população, transformada em poderio militar, foram sempre de crucial importância. Embora importantes, estas variáveis quantitativas já não são suficientes para compreender quão “grande” pode ser um pequeno Estado na prossecução dos seus interesses. O nível de desenvolvimento económico e social adquirido, os efeitos do acaso na proximidade geográfica a áreas de conflito ou importância entre e para com as grandes potências, a natureza do ambiente onde o Estado se insere, a coesão da população e o grau de apoio dado ao governo em exercício são alguns dos factores que podem modificar a capacidade de um Estado em querer ser um membro da comunidade internacional com uma postura de resistente, em vez de vulnerável, ou activa, em vez de passiva.⁸ A inserção no mundo global de hoje é, pois, um desafio mais qualitativo do que quantitativo, obrigando a desafios desta natureza, quer a nível externo, por compromissos institucionais (onde se tende a partilhar atributos

5 Sundelius 1983, 291.

6 Wiberg 1987, 340-341. Para uma sistematização das preocupações de segurança e defesa dos pequenos Estados na Europa pós-guerra fria, ver Sens 1996.

7 Christmas-Møller 1983; Goetschel 1998; Neumann e Gstöhl 2004.

8 Vital 2006, 77.

de soberania), quer a nível interno, onde se revelam determinantes os esforços na área económica, educacional e cultural.⁹

Enquadrar o estudo dos pequenos Estados numa abordagem teórica das relações internacionais tem sido uma preocupação dos investigadores.¹⁰ Embora não constitua uma preocupação de desenvolvimento neste estudo, importa, contudo, clarificar as abordagens escolhidas e que se reflectirão na metodologia adoptada.

O conceito de um pequeno Estado é sempre um termo relativo.¹¹ A qualificação de um Estado como pequeno Estado é feita por comparação a um outro maior. É com o objectivo de garantir a segurança, ou conservação da sociedade política, e o progresso e bem-estar social,¹² traduzido na salvaguarda das próprias identidades nacionais,¹³ que qualquer Estado se relaciona com outros Estados ou outras entidades. Ou seja, um Estado tem como base de relacionamento aquilo que ele próprio é e a natureza do sistema internacional em que se insere.¹⁴ Nesta perspectiva, e segundo Goetschel, trata-se de uma questão de poder,¹⁵ traduzido, quer na capacidade de modificar a conduta dos outros, quer na habilidade de evitar que outros afectem o seu próprio comportamento: à primeira podemos chamar “influência”, à segunda, “autonomia”.¹⁶ O que é caracterizador do pequeno Estado é precisamente o carácter deficitário¹⁷ ou inferior¹⁸ do poder que detém. Os pequenos Estados procuram preservar tanto quanto possível a sua autonomia, ao mesmo tempo que tentam influenciar as acções das grandes potências nos assuntos que concorrem para a sua segurança e sobrevivência.¹⁹

Para Nikolaj Peterson, capacidade de influência pode, genericamente, ser definida como a função de todos os aspectos negativos e positivos que uma nação pode usar para

9 Däniken 1998, 44-45.

10 Em Vayrynen 1983, o autor aborda o tema segundo quatro tradições diferentes de investigação: *Power Politics*, *World-System Analysis*, *Structural Approach* e *Dependence Approach*. Mais recentemente, Neumann e Gstöhl propõem três abordagens, em que o estudo dos pequenos Estados pode ser relevante para as relações internacionais, e que apelidaram de Capacidades, Instituições e Relações, mas reconhecendo a afinidade com o (neo)realismo, institucionalismo neoliberal e o construtivismo social, respectivamente.

11 Tagil 1983, 330.

12 Couto 1992.

13 Holl 1983, 13.

14 Goetschel 2000, 3.

15 O Poder permanece uma variável-chave, não tanto como um fim em si mesmo, mas como uma componente inevitável e necessária a qualquer relacionamento político.

16 Goetschel, 1998; Goetschel, 2000.

17 Idem, 3-7.

18 Knudsen 2002, 184.

19 Wivel 2005, 396.

influenciar uma outra. Naturalmente surgem aspectos facilmente mensuráveis que se prendem com aspectos tradicionais do poder dos Estados, como por exemplo, a capacidade de projectar força militar e a capacidade económica. Claro que, como adverte o autor, a aplicação de aspectos tangíveis requer outros intangíveis como sejam a determinação e a perícia dos decisores políticos, bem como o prestígio e reputação do Estado decorrente do seu poder ideológico, que pode estar associado a um poder normativo, ou seja, um apelo às normas internacionais. Peterson relembra que alguns indicadores da capacidade de influência, nomeadamente as capacidades militares, podem ser emprestados por outros parceiros mais fortes ou advir de alianças, e que, também, podem depender das características do sistema internacional, na ideia de que determinados aspectos de poder podem ser mais valorizados do que outros, bem como o carácter dos valores em causa. Por exemplo, sabe-se que valores como a segurança ou independência nacional, quando estão em jogo, aumentam a capacidade de influência.²⁰

Alguns dos aspectos relacionados com a capacidade de influência, enquanto dimensão do conceito de poder adoptado, merecem um refinamento no que podem ser os seus indicadores. Assim, na sequência da ideia anteriormente defendida de que os critérios tradicionais de caracterização de um Estado englobam actualmente perspectivas mais amplas do que aquelas que são usuais, importa aprofundar e desvendar o que constitui hoje projectar força militar. Um dos aspectos mais sensíveis que a NATO descobriu ao longo das operações nos Balcãs é que as contribuições dos seus Estados membros não podem ser analisadas só quantitativamente pelos recursos financeiros empregues, pelo escalão da unidade (maior ou menor número de militares), nem tão-pouco pelo tipo de unidade (combate ou apoio logístico). Uma abordagem qualitativa mostra-se indispensável para compreender o grau de empenhamento do país, verificando a que tipo de unidades militares recorre para participar e qual o grau de liberdade dessas unidades, ou seja, qual o número e tipo de restrições que têm para conduzir operações de combate. Numa altura em que se insiste em abordagens alargadas de segurança,²¹ ou seja, não incidentes exclusivamente na força das armas, pode parecer academicamente incorrecto definir como um indicador do conceito de capacidade de influência o tipo de unidade militar que se projecta. Mas a verdade é que o emprego de unidades terrestres de combate num qualquer teatro de operações, mesmo que pacífico, por um qualquer

20 Peterson 1977, 239-240.

21 Buzan, Waeber e Wilde 1998, 21-47. O próprio conceito estratégico de 1991 da NATO já contemplava uma *broad approach to security*, ver NATO 1991.

país colaborador é um sinal inequívoco a três audiências distintas – à própria população, aos seus aliados do esforço internacional e à nação onde decorre a operação – que traduz a aceitação da ideia de sofrer baixas e de infligir o mesmo grau de danos à população do território e às partes em conflito. A forma como esse contributo pode ser empregue pelo comandante da força no teatro de operações é a segunda característica que ajuda a qualificar esse contributo. Como o antigo SACEUR, General James Jones, afirmou, existe, depois das forças serem projectadas para o teatro de operações, um outro factor limitador da empregabilidade da força e que é conhecido por “restrições nacionais”,²² e que definiu como um verdadeiro “cancro” que corrói a capacidade operacional e a possibilidade de cumprir as missões.²³ Para avaliar do empenho de um Estado num determinado teatro de operações é, pois, importante compreender que tipo de unidade mobilizou e que restrições orçamentais lhe impôs.

Ainda segundo Nikolaj Peterson, tal como a capacidade de influência, também a sensibilidade à tensão²⁴ é consequência de uma malha complexa de condições da própria nação como também do sistema internacional. A sensibilidade à tensão é mais uma ideia de uma característica estrutural do que uma categoria de capacidade, e pode ter dois indicadores: um de nível individual e outro de relação com o sistema. A nível individual, as estruturas económicas, físicas, sociais e políticas podem identificar características susceptíveis de serem influenciadas por impactos exteriores, tudo dependendo do grau de integração nacional (na ideia de coesão). Ao nível da relação que o Estado tem com o sistema (neste caso com o sistema euro-atlântico), sabe-se que, quanto mais participativo um Estado é na política e economia internacionais, mais sensível será às flutuações do sistema. Ou seja, a sensibilidade é também consequência directa do grau de integração da nação ao sistema em causa.²⁵

O *ratio* óptimo entre influência e autonomia varia de Estado para Estado e consequentemente, a política externa pode ser constrangida por outras razões que não puramente racionais. Por esta razão, Laurent Goetschel propõe um olhar sobre o conceito de identidade securitária (*security identity*) dos Estados.²⁶ Por identidade securitária o autor

22 Em língua inglesa é “*national caveats*”. Uma restrição nacional é uma restrição formal escrita que uma nação coloca quanto ao emprego operacional do seu contingente no teatro de operações.

23 Jones 2004. A questão dos *caveats* nacionais é um assunto recorrente, não só ao nível dos topos máximos da hierarquia. Ver Johnson 2004.

24 Manteve-se a terminologia de Nikolaj Peterson, mas a ideia é coincidente com a de “autonomia”, anteriormente referida.

25 Peterson, 1977.

26 Goetschel 2000, 14.

entende o produto de um comportamento passado, mas também de imagens e mitos a ele ligados que foram interiorizados por longos períodos de tempo pela elite política e pela população do Estado em causa. A dimensão do espaço territorial também exerce influência na identidade securitária, contribuindo para moldar as experiências históricas assim como as imagens e mitos.

No contexto da investigação em curso, o conceito de poder nas suas dimensões de capacidade de influenciar, autonomia/sensibilidade à tensão e identidade securitária é central, pois caracteriza o pequeno Estado não só enquanto actor individual, mas também numa dependência do sistema em que está integrado.

Conceito	Dimensões	Indicadores
PODER	Capacidade de Influenciar	Projectar força militar
		Capacidade económica
		Qualidades dos decisores políticos
		Aspectos momentaneamente valorizados
		Valores em causa
	Sensibilidade à tensão	Coesão nacional
		Integração no sistema
	Identidade Securitária	Passado
		Mitos
		Geografia

Quadro 1 - Sistematização do conceito de Poder

Por esta razão é relevante uma classificação de pequeno Estado baseada na relação do Estado com o sistema que integra, seja ele de natureza regional ou global. É esta orientação que Robert O. Keohane propõe no artigo *Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics*:²⁷ uma classificação orientada do Estado para o sistema. Assim, um Estado “determinante do sistema” – o caso de uma potência imperial – é aquele que desempenha um papel crucial para a moldura do sistema; um outro, o Estado “influenciador do sistema”, é aquele que individualmente não espera dominar o sistema, mas, no entanto, é capaz de o influenciar significativamente na sua natureza por acções

27 Neste artigo de 1969, Robert Keohane faz a revisão de quatro obras sobre os pequenos Estados na política internacional: *Alliances and the Third World* de George Liska (1968); *Alliances and the American Foreign Policy* de Robert E. Osgood (1968); *Alliances and Small Powers* de Robert Rothstein (1968) e *The Inequality of States* de David Vital (1967).

unilaterais ou multilaterais; em terceiro, os Estados “afectadores do sistema”, que não podem esperar afectar o sistema agindo sozinhos, mas que exercem um impacto significativo no sistema, trabalhando através de pequenos grupos ou alianças ou através de organizações internacionais de cariz universal ou regional. Por último, os Estados “incapazes no sistema”, ou seja, Estados que podem fazer pouco para influenciar o que os afecta no sistema, excepto participando em grupos de tal forma grandes, em que o Estado em questão tem influência mínima e em que pode, ele próprio, ser dominado por uma potência maior.²⁸

Mais do que aspectos tradicionais mensuráveis, esta categorização permite-nos avançar com um pressuposto: qualquer *modus operandi* de um pequeno Estado na salvaguarda dos seus interesses individuais implica sempre um esforço e empenho através das organizações internacionais a que pertence. Por esta razão, a análise a realizar tem que ser ajustada ao ponto de encarar o pequeno Estado, não como um Estado em esforço individual no sistema internacional, mas sim integrado num sistema no qual se relaciona com parceiros ou aliados.²⁹ Por isso importa, na secção seguinte, abordar um pouco as relações de dependência ao sistema.

... num espaço de interdependência

Os pequenos Estados podem – e em muitos casos fazem-no – procurar compensar as limitações do seu poder por associação ou aliança com outros Estados, sejam eles pequenos ou grandes. Por esta razão, os pequenos Estados são vistos como os principais beneficiários das instituições internacionais.³⁰ Mas aonde a procura de protecção e segurança é bem sucedida, um preço tem de ser pago em termos de sacrifício, quer na autonomia do controlo dos recursos naturais, quer na perda de liberdade de escolha e manobra política.³¹ O mesmo é dizer que se os pequenos Estados conseguem aumentar a sua influência através de soluções por instituições, também é verdade que arriscam

28 Keohane 1969, 295-296.

29 Precisamente o inverso de Vital 2006, em que o autor se debruça sobre o pequeno Estado isolado e compelido a tomar as decisões com base na sua própria análise e usando os recursos capazes de disponibilizar por si próprio.

30 Ver a ideia do institucionalismo realista como forma dos pequenos Estados procurarem as organizações internacionais como fonte de poder nas relações com terceiros ou com outras regiões, em Almeida 1995, 25-26.

31 Vital 2006, 79.

a sofrer uma perda de autonomia.³² O tradicional dilema que os pequenos Estados enfrentam é a contradição entre influência e autonomia.

A questão natural que se levanta é saber como é que a participação de um pequeno Estado num sistema interdependente pode afectar a sua postura face à sua segurança.³³ Tendo em conta a ideia de segurança que enforma o presente trabalho, a questão deverá ser colocada de uma outra forma: como é que, num sistema interdependente, um pequeno Estado consegue a defesa do seu interesse (soberania, independência, interesses nacionais, etc.).

A postura de um pequeno Estado face a organizações de diferente natureza política pode ser paradoxal, porque, em termos políticos, os decisores nacionais são confrontados com dilemas diferentes que, embora sejam concorrentes, resvalam para processos muitas vezes antagónicos. A adesão de um Estado a uma aliança militar é consequência de um dilema de segurança,³⁴ enquanto que a integração numa organização política processa-se num permanente dilema de integração.³⁵

Quando se comparam os dois casos paradigmáticos de integração e aliança, a UE e a NATO, respectivamente, verifica-se que o primeiro é muito mais incisivo do que o segundo, uma vez que atinge estruturas do Estado, praticamente todas, e influencia a própria vida diária dos cidadãos. Na Aliança, pelo contrário, isso só seria tolerável em caso de guerra e, mesmo assim, só em situações em que não restassem dúvidas da sua necessidade.³⁶ O processo de integração é, por isso, tendencialmente progressivo na sua implementação, enquanto que as alianças tendem a ser orientadas para a manutenção do *status quo*. Prolongado no tempo, um processo de integração pode ser visto como uma potencial ameaça à sobrevivência dos Estados como entidades tradicionais,³⁷ enquanto que a aliança é pensada exactamente em sentido contrário, ou seja, para apoiar e proteger a integridade e soberania dos Estados membros. Por esta razão, os processos de integração tendem a ser muito mais exigentes para os governos do que são os processos de aliança. Este facto confere às organizações não só posturas diferentes no sistema internacional e no relacionamento com outros actores, mas, principalmente, atitudes distintas de intervenção regional ou global.

32 Goetschel 2000, 6.

33 Este é a questão central trabalhada em Sundelius 1983.

34 Snyder 1984.

35 Petersen 1998.

36 Peterson 1998, 35.

37 Como se viu recentemente com o Tratado para uma constituição europeia, não aceite, em referendo, pela França e Holanda.

Têm sido diversos os trabalhos de sistematização de estratégias usadas pelos Estados em processos de integração regional ou em adesão a alianças.³⁸ Estas estratégias definem, por si só, as relações de inter-dependência que os Estados têm entre si e com cada um dos outros parceiros, mas também o relacionamento com o conjunto sistêmico desses Estados enquanto organização. Importa, pois, na sequência do conceito de espaço de interdependência, identificar estas estratégias enquanto dimensões deste conceito.

Na relação do pequeno Estado com o sistema que o rodeia, este, na salvaguarda dos seus interesses, pode estabelecer genericamente três tipos de relações – não-alinhamento, aliança e integração – que por esta ordem, traduzem a progressão de perda de autonomia e aumento de interdependência. Dentro de cada uma destas posturas genéricas poderão ser sistematizadas outras formas mais específicas de relacionamento *vis-à-vis* grandes potências, parceiros de alianças ou outros Estados com os quais se partilham atributos de soberania.

Em processos de integração, a opção dos decisores políticos é de decidirem por estratégias de integração, ou seja, estratégias que lhes permitam usufruir dos benefícios da integração (bem-estar, segurança, etc.) e lhes incrementem a influência, o respeito e a reputação do seu país. Ao mesmo tempo, empenham-se em controlar a diminuição da sua soberania, proteger as prioridades nacionais, evitar a perda da identidade nacional e reduzir os riscos de marginalização e exclusão.³⁹

Em alianças, podem identificar-se duas estratégias: 1) a Estratégia de Coesão, na qual o pequeno Estado procura estabelecer ou fortalecer a cooperação e a gestão de conflitos e crises, sugerindo que pode ser ele mesmo a manter um sistema de integração ou cooperação junto. Ao prosseguir uma Estratégia de Coesão, um pequeno Estado pode procurar a promoção dos seus interesses no contexto de instituições ou ambientes internacionais, pelo seu papel de bom cidadão institucional, contribuinte generoso e prestável auxiliar. Contudo, a adopção de uma Estratégia de Coesão pode significar correr alguns riscos políticos: interesses de curto prazo podem ter que ser sacrificados em nome da manutenção de interesses de longo prazo investido em normas cooperativas e instituições regionais; um governo pode correr risco de hostilidade da sua população em consequência das interferências na soberania que os sistemas de integração e cooperação implicam.⁴⁰ 2) A Estratégia de Oportunismo e Extracção, na qual

38 Wiberg 1996; Sens 1996.

39 Peterson 1998, 37.

40 Sens 1996, 90-91.

o pequeno Estado tenta assegurar os objectivos da política externa através da exploração de um compromisso generalizado para com normas cooperativas e instituições multilaterais. Nestes jogos, os pequenos Estados tentam também, pela ameaça em não aderir a uma política ou plano, capitalizar os requisitos processuais para a unanimidade ou consenso nos processos decisórios, e então ganhar ascendente que pode ser usado como “exigência”⁴¹ para extrair concessões ou recompensas destinadas a obter mudanças na política do pequeno Estado. No entanto, esta estratégia pode contribuir para a degradação ou colapso do sistema que é tão benéfico aos pequenos Estados (por exemplo, levar à fragmentação do princípio da unanimidade). Esta estratégia pode também ter um retorno indesejável, que é o risco de um pequeno Estado ser visto como um obstáculo ao progresso ou fluidez das operações de determinada instituição e ser, por isso, descartado ou ignorado muito mais facilmente do que seria uma grande potência.⁴²

Conceito	Dimensões	Indicadores
SISTEMA INTER-DEPENDENTE	Não-alinhamento	–
	Aliança	Coesão
		Qualidades dos decisores políticos
Integração	Integração	

Quadro 2 - Conceito de Sistema Inter-dependente

A revisão de literatura realizada conduziu à ideia de que o pequeno Estado continua a ser um actor importante no sistema internacional. O seu poder é consequência de uma relação sistémica da sua capacidade de influenciar, da sua autonomia/sensibilidade à tensão num fio condutor imposto pela sua identidade securitária. Os sub-sistemas onde se integra condicionam as duas primeiras dimensões, podendo incrementar-lhe capacidades, e por isso, aumentar-lhe capacidade de influência ou torná-lo mais sensível ao próprio sistema. A forma de um pequeno Estado se relacionar num sistema inter-dependente pode ser sistematizada em não-alinhamento, aliança e integração, que, por esta ordem, traduzem a progressão de perda de autonomia e aumento de interdependência.

41 *Bargaining*, no original.

42 Sens 1996, 92-93.

Um caso de estudo: Portugal

A análise da postura estratégica de Portugal, enquanto pequeno Estado integrado no espaço euro-atlântico, circunscreve-se aos dois conceitos chave e respectivas dimensões, anteriormente construídos. Embora o momento em investigação seja limitado no tempo, importa caracterizar sucintamente Portugal segundo esses dois conceitos, até esse momento (2000-2001), especialmente no período em que assumiu um papel mais interveniente na comunidade internacional, quando integrou a Comunidade Europeia.

Um pequeno Estado ...

Desde 1986, ano em que aderiu formalmente à CEE, o poder de Portugal está relacionado com o seu novo estatuto de Estado-membro da CEE, mais tarde UE, que acrescentou ao de Estado-membro Aliança Atlântica. A sua capacidade de influenciar e a sua sensibilidade à tensão são, por isso, consequência destas pertenças.

Portugal apresentou-se a estas instituições em momentos distintos, que refletiram contextos políticos externos e internos bastante diferentes. Mas, em todos eles, foi notória uma identidade própria que condicionou cada um dos momentos. A identidade nacional, consequência do seu passado, mitos e geografia, foi determinante nesse processo.

No século XV, Portugal iniciou uma aventura para o Atlântico, que o levou, literalmente, aos quatros cantos do mundo e que permitiu construir um império que só viria a ser desfeito 500 anos depois. Para manter este império, e a sua própria independência no território-mãe, teve de contar repetidas vezes com o apoio de aliados nas circunstâncias que as agruras do sistema internacional do momento impuseram. O fim do império deu-se em 1974, mas sem que antes Portugal, governado por um regime ditatorial, se tivesse empenhado militarmente na sua retenção, num esforço contra-corrente da tendência internacional de descolonização. As suas possessões coloniais em África tornaram-se Estados independentes durante o ano de 1975, restando-lhe, além-mar, Macau - sob controlo administrativo português desde o século XVI, mas com um fim previsível em 1999 e Timor-Leste, sob ocupação e governação da Indonésia, mas em relação ao qual, aos olhos da ONU, Portugal era a potência administrante. Até 1974, Portugal viveu, estrategicamente, fechado à Europa e aberto sobre o Atlântico e o Império Colonial. Orientou o seu dispositivo diplomático e militar para o Atlântico (Aliança Inglesa; Estados Unidos e NATO) e todo o seu dispositivo económico para o Império

Colonial, ou seja, foi neste quadro de condicionantes geopolíticas que decorreram os movimentos de longa duração histórica que enformam o interesse nacional e a estratégia de acção externa do Estado português.⁴³ Aqui afirma-se a natureza individual euro-atlântica de Portugal, determinada pela geografia e pela história, e que o faz ter hoje um legado materializado, por exemplo, na Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa, criada em 1996 com o objectivo de institucionalizar a cooperação a diversos níveis no sentido da difusão da língua portuguesa.

Por isto, Portugal não é um pequeno Estado no conceito que a literatura mais recente tem privilegiado.⁴⁴ Existe, pois, uma noção de grandeza a despeito da pequenez imposta pela geografia. Na elite política há a percepção de que Portugal é um país de pequena/média dimensão, mas um dos poucos que se pode assumir como actor global, em virtude dos laços históricos que o une a quase todas as zonas do mundo.⁴⁵ É esta condição que, de acordo com os aspectos momentaneamente valorizados e os valores em causa, Portugal tem procurado realçar por forma a aumentar a sua capacidade de influência.

A política portuguesa de envolvimento activo e participativo nas operações internacionais de manutenção de paz, que tem sido prosseguida consistentemente por diversos governos desde meados dos anos 90, tem sido, assumidamente, uma das formas de aumentar a capacidade de influência do Estado, por recurso à projecção de força militar, e um sinal de alguma capacidade económica. Esta participação, que visa contribuir para a manutenção da paz e segurança internacionais, caracteriza a dimensão global da política externa que prossegue os seguintes outros objectivos:⁴⁶

- adquirir e manter influência e visibilidade no seio das Nações Unidas, da NATO e da União Europeia;
- reforçar a posição junto das estruturas de decisão política com maior importância no mundo;
- conferir legitimidade acrescida para solicitar o envolvimento da comunidade internacional e, em particular, das Nações Unidas, em teatros de operações importantes para Portugal;

43 Teixeira 2000, 123-124; Almeida 1995, 21.

44 Nomeadamente, os pequenos Estados que enfrentaram os desafios do bolchevismo e nazismo na Segunda Guerra Mundial e no confronto este-oeste depois desta, nem tão pouco os pequenos Estados que conquistaram a independência face ao imperialismo e neo-colonialismo.

45 Por exemplo, ver Amaral 2005, 26 e Pereira 2006, 135.

46 Amaral 2005, 24-25.

- favorecer as candidaturas para cargos de chefia de nível elevado nas estruturas internacionais.

A sensibilidade à tensão de Portugal é consequência da nação que é, mas também da sua integração no espaço euro-atlântico. Sendo um dos poucos casos de excepção em que as fronteiras territoriais coincidem com as fronteiras da nação,⁴⁷ mesmo no período conturbado pós-revolução, os portugueses, tanto quanto os estudos de opinião pública permitem avaliar, não passaram por sérios problemas de identidade com o fim do império colonial em 1975, ou com a sua nova inserção internacional no espaço europeu em 1986.⁴⁸ Estes são, sem dúvida, factores importantes que se traduzem em coesão nacional.

Como se abordará na secção seguinte, a integração no sistema contribuiu para alterar a sensibilidade de um Estado. A integração completa de Portugal na UE e a sua participação em todos os processos de aprofundamento político e económico tornaram-no ao mesmo tempo mais robusto, porque inserido num grupo forte, mas, também, vulnerável às suas fragilidades no relacionamento com outros grupos fortes e mesmo na relação intra-grupo. É assumido que a identidade singular de Portugal é usada como legado influenciador nas organizações em que se insere e que, por sua vez, se socorre dos meios tangíveis e não tangíveis das instituições para aumentar a sua capacidade de influência em assuntos do seu interesse.⁴⁹

Portugal é um país que, segundo os padrões tradicionais de poder, se caracteriza como pequeno, mas cuja percepção da elite política e da população o identifica como global, fruto da história e do legado presente em todo o mundo. Esta percepção tem levado o poder político a insistir na singularidade da sua identidade e a insistir em formas intangíveis que lhe aumentem a capacidade de influência e uma menor sensibilidade à tensão.

47 Existem cerca de 2000 nações e cerca de 200 Estados, mas não mais do que 20 Estados-nação pelo critério de coincidência entre as fronteiras do Estado e as da nação. A maioria dos Estados estão divididos por diferentes nações e muitas nações são divididas por fronteiras de Estados. Wiberg 1996, 31.

48 Pinto 1999.

49 Por exemplo, quando Portugal conseguiu ser eleito membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (1997-1999), procurou desenvolver uma participação mais activa em alguns temas da Assembleia Geral, como foi liderar um empreendimento na agenda internacional dos mares e oceanos. Ver Cunha 2005.

... *Euro-atlântico*

O uso do conceito de euro-atlântico tem, neste trabalho de investigação, dois objetivos: primeiro, a definição específica da natureza euro-atlântica de Portugal que o categoriza geograficamente como factor determinante na sua cultura geopolítica e, consequentemente, nos seus interesses de segurança específicos; segundo, limitar o sub-sistema no qual se pretende estudar Portugal enquanto pequeno Estado, ou seja, no âmbito das duas principais organizações internacionais deste espaço geopolítico a que pertence - a NATO e a UE.⁵⁰ Ao limitar-se o estudo a estas duas instituições não significa menosprezar outras organizações que operam neste mesmo espaço geográfico, como é a OSCE, ou, a um nível global, a própria ONU. Estas duas perspectivas do conceito euro-atlântico consubstanciam a preocupação de privilegiar neste trabalho o estudo de Portugal enquanto Estado com identidade geopolítica e interesse nacional singulares, portanto numa linha realista, e, também, numa perspectiva estrutural, já que, como se referiu anteriormente, é o esforço de um Estado integrado num sistema, no qual se relaciona com parceiros e aliados, na prossecução dos interesses organizacionais, mas também dos seus próprios interesses que poderão, ou não, estar confinados a este espaço geopolítico.

Portugal foi membro fundador da NATO e deve-o, essencialmente, à sua geografia e pouco a razões políticas.⁵¹ No decurso da Guerra Fria, mesmo tendo em conta os seus interesses internos e a especificidade do seu regime (ditatorial) no contexto europeu, Portugal nunca deixou de ser um parceiro do bloco ocidental. E foi precisamente na área política-militar, devido à importância estratégica do seu território (continentes e ilhas) para a defesa do Atlântico Norte, que a sua co-participação foi mais solicitada.⁵² No entanto, é só após a sua consolidação como Estado democrático que Portugal se afirma como Estado membro, capaz de interagir entre iguais e não numa relação especial com os Estados Unidos.⁵³ Durante a Guerra Fria, Portugal não fuge à acusação generalizada da

50 No Conceito Estratégico de Defesa Nacional, espaço euro-atlântico é considerado parte do “espaço estratégico de interesse nacional conjuntural”, ou seja, um espaço que decorre da avaliação da conjuntura internacional e da definição da capacidade nacional, tendo em conta as prioridades da política externa e de defesa, os actores em presença e as diversas organizações em que Portugal se insere; ver Conselho de Ministros 2002.

51 Telo 1999, 78.

52 Palmeira 2006, 143.

53 Por causa do factor Açores.

tendência dos pequenos Estados para o *free ride*,⁵⁴ ou seja, contribuir menos do que seria expectável no esforço conjunto da Aliança.⁵⁵ Com a participação, em 1996, na operação militar liderada pela NATO na Bósnia, Portugal procurou consolidar o seu estatuto, invertendo a tendência de *free rider* para uma atitude de bom cidadão institucional e um prestável auxiliar,⁵⁶ ou seja, adoptou uma estratégia de coesão.

Portugal aderiu formalmente à Comunidade Europeia em 1986 e fê-lo considerando-a como a prioridade, em vista da necessidade de consolidar a transição democrática e de reorganização da estrutura económica e administrativa do país. Mesmo assim, esta “opção europeia” e todo o processo de europeização que se lhe seguiu, nunca colocou em causa os parâmetros clássicos que nortearam a política externa no século XX: a protecção da soberania nacional, em particular no que concerne à esfera da segurança e defesa; a salvaguarda dos seus interesses, no quadro dos laços históricos, culturais e linguísticos decorrente das suas antigas possessões coloniais, e a sua vocação atlanticista, materializada na sua lealdade à NATO enquanto aliança militar responsável pela salvaguarda da sua integridade territorial.⁵⁷ Quando a UE deu sinais de aprofundamento político, Portugal revelou uma atitude de bom cidadão, apoiando o sentido da integração, enveredando por uma postura mais ambiciosa e posicionando-se na vanguarda do projecto europeu, como aconteceu com o Acordo de Schengen e a integração na União Económica e Monetária.⁵⁸ Como refere Laura Ferreira-Pereira, só adoptando uma estratégia mais favorável à afirmação de uma genuína identidade política da Europa Comunitária, Portugal poderia ser bem sucedido em contrariar qualquer progresso contrário aos interesses nacionais vitais e, ao mesmo tempo, obter os desejados dividendos económicos e políticos da adesão. Esta conclusão impeliu os decisores políticos a procurarem encontrar o ponto de equilíbrio entre o imperativo de manter vivo, no quadro da PESC, o credo atlanticista e a necessidade de permanecer dentro dos “círculos mais avançados de integração”.⁵⁹ Ou seja, em matéria de segurança e defesa, Portugal deu sempre primazia à NATO sem, contudo, limitar desenvolvimentos nessa área no âmbito da UE. A ideia era evitar exclusivismos e duplicações, reconhecendo à NATO o papel incontornável, mas não forçosamente único, que ela desempenhava para a segurança e

54 Sens 1996, 88.

55 Um dos aspectos recorrentes é a percentagem do PIB afecto à defesa.

56 Vitorino 1998, 37-39 e 199-204.

57 Ferreira-Pereira 2007.

58 Idem, 171.

59 Idem, 189.

defesa dos países que a integram.⁶⁰ Como resumiria Nuno Severiano Teixeira, num balanço de 20 anos de integração europeia, “a intervenção de Portugal nesse processo pautou-se sempre pela moderação e pela procura de fórmulas de continuidade institucional que pudessem preservar a comunidade transatlântica e fortalecer a integração europeia”.⁶¹

É, pois, consensual a existência de uma assinalável continuidade e coerência das grandes linhas da Política Externa Portuguesa.⁶² As linhas-mestras são: a plena participação de Portugal na Construção da União Europeia e a continuada presença activa na NATO; a manutenção de fortes ligações transatlânticas, em particular com os Estados Unidos e com o Brasil; o empenho na afirmação crescente da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e no reforço dos laços multifacetados em África, em particular com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP); a valorização das Comunidades Portuguesas espalhadas por todo o mundo. No plano multilateral, a estreita colaboração com o sistema das Nações Unidas assente na convicção de que este representa a melhor garantia para a paz, para a estabilidade e para o desenvolvimento sustentável num mundo em crescente processo de globalização.⁶³

Só depois de consolidado o seu estatuto de Estado democrático é que Portugal deu sinais de ser bom cidadão institucional, revelando, na NATO, depois de 1996, um esforço para estratégias de coesão e, na UE, apoiando o caminho da integração.

Momento de rotura: Kosovo *versus* Timor-Leste, 2000-2001

A par do envolvimento militar nos Balcãs, Portugal aprofundou, também, a sua integração na União Europeia. Mas a questão de Timor, enquanto assunto pendente do processo de descolonização, mantinha-se presente.

Primeiro a Bósnia, depois o Kosovo

A decisão de Portugal participar com um contingente na operação militar de implementação de paz na Bósnia-Herzegovina teve vários objectivos.⁶⁴ Segundo o então

60 Pereira 2006, 136.

61 Teixeira 2006, 170.

62 Palmeira 2000; Pereira 2006.

63 Pereira 2006, 134.

64 Vitorino, 37-39 e 199-204.

Ministro da Defesa, participar militarmente numa operação no continente europeu, depois de o ter feito pela última vez em 1918, foi assumir uma ruptura com uma tradição cultural, mas que não representou um confronto com uma opção alternativa e mutuamente exclusiva entre África e Europa.⁶⁵ A visão de Portugal no mundo era devolver o país à sua nova dimensão europeia e assumir em todas as dimensões, incluindo a militar, as responsabilidades enquanto parceiro responsável da UE, mas preservando a ligação à história, tradição e inserção internacional em África.⁶⁶

Ciente dos aspectos momentaneamente valorizados - o facto de ser a primeira operação militar da NATO em solo europeu para resolver uma questão de segurança europeia - e dos valores em causa - os direitos humanos - Portugal juntou-se ao esforço de projectar força militar para os Balcãs. No caso da Bósnia, o facto de ter optado por um contingente significativo e por uma unidade de combate,⁶⁷ e não de apoio, demonstrou bem a vontade de dar visibilidade à sua participação na *Implementation Force* (IFOR). A decisão do Governo foi justificada pela necessidade de assumir plenamente a sua condição de membro da União Europeia e da Aliança Atlântica.⁶⁸ Existia coesão nacional ao nível da compreensão da população portuguesa nesta participação.⁶⁹ Ao nível da NATO, Portugal optou, pois, por uma estratégia de coesão, contribuindo com o seu apoio político e participação militar para a promoção dos interesses no contexto das duas instituições.

Ao participar na Bósnia da forma como o fez, Portugal investiu forte no aumento do seu poder por uma consolidação da sua capacidade de influenciar. A identificação de

65 É implícito que África e Europa surgem aqui expressas na ideia da bifurcação entre as tradições atlântica, no sentido histórico de postura individual do país, e continental, agora por imposição da inexistência do império e pela necessidade de apoio ao desenvolvimento económico-social do país. A crítica à participação portuguesa nos Balcãs perspectivou-se pela óptica da tradição atlântica e apresentava as seguintes razões: a primeira de natureza histórica, comprovava a inexistência de qualquer tradição, nem mesmo qualquer relação, com os Balcãs; a segunda, a Bósnia estava fora das áreas de interesse estratégico de Portugal; e, por fim, Portugal não tinha nada a ganhar com a ida para a Bósnia; mais, dentro da escassez de recursos do país, Portugal deveria empenhar-se naquelas que seriam as suas áreas de interesse, nomeadamente, em África. Ver Teixeira 1999, 23.

66 Vitorino 1998, 202. Cinco anos antes, aquando da Guerra do Golfo, em 1991, e num esforço multilateral de amplo consenso e com um mandato claro das Nações Unidas, Portugal, juntamente com Espanha, foi dos países europeus com menor envolvimento em todo o processo; ver Salmon 1992. Segundo um oficial na altura a servir no Comité Militar da NATO, Portugal teria sido marginalizado pela ausência de participação; ver Henriques e Lourenço, 2000.

67 Foi projectada uma unidade de paraquedistas com quase um milhar de militares.

68 Vasconcelos 1999, 12.

69 Carrilho 1998, 24.

eventuais dividendos ou reverses no seio da NATO ou na cena internacional, resultantes da participação de Portugal nas operações da NATO na Bósnia-Herzegovina, mereceu alguma atenção do poder político; sendo consensual que a participação de Portugal na IFOR contribuiu para mostrar um país com capacidade e vontade de assumir responsabilidades próprias na esfera internacional. Como dividendos destacam-se os seguintes:

- A presença de Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas, no biénio de 1997-1998.⁷⁰
- A manutenção do Comando NATO sediado em Oeiras e a sua elevação a Comando Regional na então nova estrutura da NATO,⁷¹ no ano de 1999.

Com a participação na Bósnia, Portugal tornou-se num produtor de segurança internacional, o que se traduziu, aos níveis político e diplomático, na credibilidade do Estado, na performance internacional do país e no prestígio de Portugal na cena internacional. A eleição de um presidente da Assembleia Geral da ONU, bem como a eleição de um secretário geral da UEO são exemplos também apontados como reflexo dessa credibilidade externa e desse prestígio internacional de Portugal.⁷²

A NATO e a UE continuaram envolvidas nos Balcãs e, por conseguinte, também Portugal. Só que a região do Kosovo passou, a partir de 1998, a ser o centro das atenções, culminando com o início dos ataques da NATO, a 23 de Março de 1999.

A guerra do Kosovo pode ser dividida em três fases: uma primeira, que decorreu com predomínio da acção diplomática e que se esgotou com o fracasso em Rambouillet;⁷³ seguiram-se as acções aéreas da NATO contra interesses sérvios na região do Kosovo e em outras partes da Sérvia, sem mandato das Nações Unidas;⁷⁴ por fim, a entrada da

70 Monteiro 1999, 163-164 e Vitorino 1999, e também assumido pelo então Primeiro-Ministro; ver Diário da Assembleia da República, I Série - Número 69, 9 de Abril de 1999, p. 6 (disponível em <http://www.parlamento.pt/dari/index.html>).

71 Vitorino 1999, 94-95. O acordo para elevação do Quartel-General da NATO da Área Ibero-Atlântica da NATO, em Oeiras, a Comando Regional foi assinado a 26 de Julho de 1999.

72 Teixeira 1999, 31.

73 Negociações sob os auspícios da NATO entre elementos da então Jugoslávia e representantes da população albanesa no Kosovo.

74 Operação *Allied Force*. A particularidade desta acção militar da NATO é o facto de não ter sido legitimada pelo Conselho de Segurança, ao contrário de 1994 e 1995, quando a NATO bombardeou posições sérvias a pedido da Força de Protecção das Nações Unidas (UNPROFOR) ou, ainda, da operação militar da IFOR. Contudo, a coesão dos Estados membros da NATO foi suficiente para suportar 77 dias de campanha aérea.

designada *Kosovo Force* (KFOR), já com autorização da Sérvia e mandatada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.⁷⁵

A postura portuguesa em cada uma destas fases foi diferente. O então Primeiro-Ministro afirmou que se tratou da adopção de uma política digna da História de Portugal e que não se compadecia com a defesa estrita dos nossos interesses numa perspectiva imediata ou de curto prazo.⁷⁶ O Presidente da República, o Governo e os partidos da oposição que apoiaram a participação portuguesa na operação *Allied Force* contra a Sérvia assumiram um atitude discreta, com algumas excepções, que contrastou com o entusiasmo do debate público.⁷⁷ A própria componente militar da participação portuguesa foi discreta – três aviões F-16, sem missões de ataque, com funções de patrulha e escolta – “uma participação adequada aos nossos recursos”, conforme salientou o então Ministro da Defesa⁷⁸ e como reiterou mais tarde, na base aérea de Aviano, “Portugal só tomou a decisão política no âmbito de uma missão de paz e de assistência humanitária”.⁷⁹ Portugal mostrou-se sempre disponível para uma intervenção militar terrestre numa força de paz, caso se verificasse a aceitação das condições de paz de Rambouillet; uma intervenção militar de invasão de território do Kosovo por não ter sido colocada, não foi considerada.⁸⁰ Com a resolução 1244 do CSNU, Portugal integrou a KFOR.⁸¹

Apesar desta Resolução, a clareza da legitimidade das acções anteriores não existia e o Governo Português revelou pouca convicção nos seus próprios argumentos. Na Assembleia da República, em reunião plenária a 3 de Janeiro de 2001, já em plena crise do urânio empobrecido,⁸² o então Ministro da Defesa afirmou que “uma das razões por

75 No dia 10 de Junho, foi aprovada a Resolução 1244 do Conselho de Segurança com catorze votos a favor, uma abstenção da China e nenhum voto contra.

76 Diário da Assembleia da República, I Série – Número 69, 9 de Abril de 1999, p. 4 (disponível em <http://www.parlamento.pt/dari/index.html>).

77 Vasconcelos 1999, 16.

78 L.M. e J.V., “Problema português é na Bósnia”, *Expresso*, 27 de Março de 1999.

79 Marques 1999.

80 Diário da Assembleia da República, I Série – Número 69, 9 de Abril de 1999, p. 16 (disponível em <http://www.parlamento.pt/dari/index.html>).

81 Portugal participou na KFOR com uma Equipa de Controlo Aéreo Tático da Força Aérea Portuguesa, constituída por cerca de 12 militares, e o Exército mobilizou uma unidade de escalão batalhão com cerca de 300 militares, e um Destacamento de Operações Especiais, com cerca de 12 militares. Contribuiu também com elementos para o Quartel General da KFOR em Prístina e para o Quartel General da brigada italiana à qual pertencia.

82 Considera-se a crise do urânio empobrecido o período que se estende entre Setembro de 2000 e Abril de 2001. Setembro de 2000 é a altura em que aparecem, nos órgãos de comunicação social, referências ao uso de munições de urânio empobrecido utilizadas na guerra do Kosovo e a sua possível implicação na morte

que sempre me revoltei, para além do carácter jurídico que me levou a criticar a formação da operação *Joint Guardian* no Kosovo, foi precisamente por as decisões que foram tomadas sobre a utilização dos meios tácticos não terem sido nem atempadas nem suficientemente comunicadas aos responsáveis militares que participaram nessas operações”.⁸³ A afirmação deste membro do governo revelava o carácter pouco consensual da participação militar de Portugal na acção militar da NATO no Kosovo.⁸⁴

Ao contrário do que se passou com a Bósnia, em 1996, a participação portuguesa no Kosovo esteve longe de ser pacífica na sua justificação política. No entanto, ambas as participações constituíram-se em acções de apoio à linha mestra da plena participação de Portugal na construção da UE e da continuada presença activa na NATO, ao mesmo tempo que, no plano multilateral, se procurava colaborar no interesse das Nações Unidas.

Timor

Timor era um pequeno território com uma importância meramente simbólica, mas representou um dos casos mais extremos das encruzilhadas da descolonização portuguesa. O governo português cortou relações diplomáticas com a Indonésia a 9 de Dezembro de 1975, dois dias após a invasão, e recorreu para as Nações Unidas, que continuaram a reconhecer Portugal como país administrante de um território não-autónomo.

A internacionalização da questão de Timor-Leste só foi possível pela divulgação das imagens do massacre ocorrido no cemitério de Santa Cruz, em Novembro de 1991⁸⁵ e o momento em que a questão da independência de Timor poderá ter deixado de ser um tabu foi a cimeira Europa-Ásia, realizada na Tailândia, em Fevereiro de 1996.⁸⁶ Até aí,

de um militar português que tinha prestado serviço com a NATO nos Balcãs. 18 de Abril de 2001 é o dia em que é apresentado o relatório final da missão científica do Instituto Tecnológico Nuclear, que concluiu que “não há uma relação causa-efeito entre a exposição ao urânio empobrecido e os óbitos e doenças observadas nos militares portugueses que estiveram nos Balcãs”. A questão do urânio empobrecido foi muitas vezes relacionada com a saída das tropas portuguesas do Kosovo.

83 Diário da Assembleia da República, I Série - Número 34, 4 de Janeiro de 2001, p. 25 (disponível em <http://www.parlamento.pt/dari/index.html>).

84 Mas houve mais, por exemplo, os dois ex-Presidentes da República, eleitos depois do 25 de Abril, tomaram posições públicas de condenação à intervenção da NATO; ver Serzedelo e Rainho 1999. Três dos vice-presidentes da Assembleia da República emitiram um comunicado conjunto, apelando ao fim das operações em curso, ver Reis e Tibério, 1999. No partido do governo também foram notadas mais divergências. Ver interpeleção do deputado Manuel Alegre ao Primeiro-Ministro no Diário da Assembleia da República, I Série - Número 69, 9 de Abril de 1999, pp. 29-30 (disponível em <http://www.parlamento.pt/dari/index.html>).

85 Monteiro 2001, 10.

quer no âmbito da ONU, quer no âmbito da CE, o assunto nunca conseguiu cativar o empenho decidido de parceiros ou aliados. Na ONU, o assunto foi sempre objecto de ponderação cuidadosa e de estudos, às vezes secretos, de cenários possíveis. O objectivo foi conciliar a necessidade de manter a questão viva nas Nações Unidas, sem que fosse posta em causa a qualidade de potência administrante de Portugal.⁸⁷ O apoio dado à causa do povo timorense por muitos dos parceiros europeus foi, durante largo tempo, bastante escasso, para não dizer nulo. Contudo, uma vez que o assunto estava a ser acompanhado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, sob cujo patrocínio decorriam negociações entre Portugal e a Indonésia, era possível invocar periodicamente a questão na linguagem das conclusões dos Conselhos de Assuntos Gerais ou nos Conselhos Europeus, de tal forma que não se podia concluir que ele estivera fora da agenda internacional da União Europeia.

O início do processo de solução da questão timorense só foi possível por alteração da estabilidade interna da Indonésia: o desmoronar económico do regime de Suharto e a posterior decisão, já do presidente Habibie, de facilitar uma consulta popular sobre a autodeterminação de Timor-Leste.⁸⁸ O processo não foi pacífico e, em Abril de 1999, decorreram fortes tumultos e massacres perpetrados por facções pró-integração. A Resolução aprovada em 7 de Maio (1236/99) acolheu a intenção do Secretário-Geral de estabelecer uma presença das Nações Unidas em Timor-Leste, com dois objectivos para o seu mandato: organizar a futura consulta popular, marcada para 8 de Agosto seguinte; disponibilizar um certo número de polícias internacionais para ajudarem os indonésios a cumprirem os acordos, nomeadamente no que respeitava ao acto eleitoral. A linguagem do texto adoptado, cuidadosamente calibrada, reflectiu uma preocupação imediata dos membros do Conselho: não ferir as susceptibilidades indonésias, evitando introduzir um elemento controverso na campanha eleitoral, então já em marcha na Indonésia, com vista à realização das primeiras eleições democráticas que o país iria realizar em 7 de Junho.⁸⁹ A constituição da UNAMET (*United Nations Mission in East Timor*) foi formalmente aprovada pelo Conselho a 11 de Junho de 1999 (Resolução 1246/99).

A partir do momento em que foram publicados os resultados da consulta,⁹⁰ a 4 de Setembro, a situação tornou-se estrategicamente nova e a independência irrever-

86 Simões 2002.

87 Monteiro 2001.

88 Gorjão 2005.

89 Monteiro 2001, 13.

90 Resultados: 78,5% de votos a favor da independência e 21,5% pela autonomia.

sível.⁹¹ Ao mesmo tempo que a violência eclodia e fazia mergulhar o território no caos, a comunicação social internacional tornou-se determinante⁹² para revelar às opiniões públicas as posições portuguesas e ilustrar a situação de tragédia que se vivia naquele território confrontando os executivos dos países democráticos com as razões então invocadas para intervenções militares,⁹³ mesmo contra a vontade dos países soberanos, como foi no caso do Kosovo.⁹⁴ Terá sido nesta altura que o Primeiro-Ministro pressionou o Presidente dos Estados Unidos, afirmando que, se a comunidade internacional não actuasse e o genocídio se processasse, seria impossível Portugal manter a participação na missão de paz da NATO nos Balcãs. O objectivo era persuadir os Estados Unidos da absoluta necessidade de impedir o que se estava a passar.⁹⁵

Dada a proximidade temporal (Kosovo a agudizar-se com a NATO, face à sua intervenção em Março de 1999, e a crise pós-referendo em Timor, a acontecer em Agosto do mesmo ano) e a semelhança de catástrofe das duas situações, eram inevitáveis as comparações da atitude e empenho do Conselho de Segurança, dos Estados Unidos e dos países da Europa Ocidental, em geral. Portugal fez recurso disso mesmo. Mas também, no caso de Timor, a prontidão com que o Conselho de Segurança decidiu o envio da força levou alguns países africanos a classificarem de discriminatória a atitude do Conselho, quando comparado com o Ruanda, em 1994, ou com a própria Serra Leoa, nessa mesma altura. Timor-Leste teria sido o “filho querido” dos países desenvolvidos, que não teriam hesitado em forçar a mão de um país não-alinhado, enquanto o continente africano permanecia longinquamente como um “enteado” a que os países ricos deste mundo não tinham atribuído prioridade.⁹⁶

91 Santos 2000, 230-234.

92 Idem, 236.

93 Por exemplo, Alain Frachon, escrevia no *Le Monde*, na edição de 14 de Setembro de 1999, sobre a similaridade nos dramas do Kosovo e Timor, mas no que parecia serem atitudes diferentes do poder político dos países; Franchon 1999.

94 O editorial do *Le Monde*, de 14 Setembro de 1999, chamava a atenção para isto mesmo, classificando o “*effet Kosovo*” como o resultado da opinião pública sobre os governantes quanto a uma divisão da moralidade: intervenção nos Balcãs, passividade em Timor.

95 A revelação desta atitude do Primeiro-Ministro terá sido primeiro revelada por Ramos Horta, citando fontes da própria Casa Branca. Segundo Ramos Horta, António Guterres terá dito que “se os Estados Unidos não apoiassem, Portugal teria de sair do Kosovo, teria de sair da NATO”; ver Henriques, 2000. A versão de António Guterres consistia somente na impossibilidade de Portugal continuar a participar nos Balcãs e na sua eventual demissão como Primeiro-Ministro; ver Simões 2002a. Ana Gomes também revelaria este ponto; ver Gomes 2003.

96 Monteiro 2001, 35.

O processo de Timor pode ser dividido em três fases: uma primeira, que decorreu até à realização do referendo sob o patrocínio da UNAMET; uma segunda que se seguiu aos massacres e distúrbios ocorridos depois do referendo e que levou à decisão pela ONU de constituir uma força internacional para repor a lei e a ordem - INTERFET (*International Force in East Timor*) - que, sob comando australiano e com o acordo indonésio, entrou em Dili, a 20 de Setembro de 1999; e uma terceira, já sob o controlo da UNTAET (*United Nations Transitional Administration in East Timor*) estabelecida pela resolução nº 1272 de 25 de Outubro de 1999,⁹⁷ que assumiu a administração do território sob tutela das Nações Unidas a partir de 28 de Fevereiro de 2000.

A vontade de Portugal ter um papel activo logo desde início foi notória na liderança política⁹⁸ e militar⁹⁹ nacional. Foram as Nações Unidas a decidir a não integração na INTERFET de forças portuguesas, depois de auscultadas as sensibilidades regionais, que foram negativas. Desde logo, porém, ficou decidida a participação portuguesa na futura operação de paz.¹⁰⁰

No que diz respeito à coesão nacional, o apoio à causa de Timor-Leste sempre conseguiu reunir uma forte adesão.¹⁰¹

97 A Indonésia revogou a anexação da 27ª Província, Timor Leste, a 19 de Outubro de 1999.

98 A 7 de Setembro, o Primeiro-Ministro informou o parlamento que tinha dado instruções no sentido de que elementos das Forças Armadas portuguesas estivessem em prontidão, a fim de poderem integrar uma força, e que havia intenção de contribuir para o seu financiamento às Nações Unidas, mesmo em relação a outras componentes dessa força, atendendo à limitação dos recursos e à distância a que Portugal se encontrava, *Diário da Assembleia da República, I Série - Número 106, 8 de Setembro de 1999, pp. 3-4* (disponível em <http://www.parlamento.pt/dari/index.html>).

99 No caso das forças armadas, a intenção centrava-se ao nível do efectivo (mais de mil militares) e do tipo de unidades militares (forças combatentes); ver Meireles 1999.

100 Monteiro 2001, 36.

101 Nos inquéritos de opinião, a questão da participação de militares portugueses, no âmbito das Nações Unidas, em “apoio ao povo de Timor-Leste” mereceu sempre (no período 1992-1994) maior receptividade do que em “apoio aos Portugueses / pacificação Angola/Moçambique” ou na “pacificação da ex-Jugoslávia” Carrilho 1995, 49-52 e Carrilho 1998, 23-31. Na reunião de 1 de Setembro de 1999, na Assembleia da República, o seu Presidente propôs um voto de congratulação pela realização da consulta popular em Timor-Leste (voto nº159/VII) em que todos os partidos usaram da palavra em apoio da iniciativa, tendo sido aprovado por unanimidade e com aplausos gerais de pé. *Diário da Assembleia da República, I Série - Número 105, 1 de Setembro de 1999, pp. 4-7* (disponível em <http://www.parlamento.pt/dari/index.html>). O mesmo consenso alargado foi sentido aquando da visita de Xanana Gusmão à Assembleia da República, em que nenhum dos partidos portugueses com assento se cansou de elogiar o líder do Conselho Nacional da Resistência Timorense; Pereira 1999. Esta visita decorreu em plena campanha eleitoral, conduzindo à “timorização” da campanha, como referiu o jornal espanhol *El Mundo*, “El factor “Timor””, 5 de Outubro de 1999, para caracterizar a centralidade do tema em todos os eventos relacionados com a campanha eleitoral.

O envolvimento total de Portugal na causa de Timor materializou a linha de política externa de valorização das Comunidades Portuguesas espalhadas por todo o mundo e a pacificação com a sua história. No plano multilateral, materializou a estreita colaboração com o sistema das Nações Unidas, na convicção de que este representava a melhor garantia para a paz.

A decisão nacional (Kosovo vs Timor)

Quando Portugal iniciou a participação militar na Bósnia, em 1996, o poder político fez questão de frisar que não se tratava de uma opção alternativa, muito menos mutuamente exclusiva com África, na ideia de uma ligação com a sua identidade histórica. Na realidade, quatro anos depois, o envolvimento militar nos Balcãs, com a NATO, e em Timor, com a ONU, provavam a aplicação desse compromisso político. Mas o assunto de uma opção alternativa entre a participação no Kosovo e em Timor foi referido pelo então Ministro da Defesa num debate na RTP e confirmada a sua inevitabilidade no dia seguinte, 25 de Setembro de 2000, pelo Primeiro-Ministro,¹⁰² que levantou a questão da continuidade desse compromisso. O argumento apresentado foi a falta de recursos para manter em simultâneo uma presença militar na Bósnia, no Kosovo e em Timor¹⁰³ e que este último precisaria de ser reforçado, conforme esclareceu o então Ministro da Defesa: “Timor-Leste é a prioridade nacional em termos militares, sendo por isso importante equacionar o envolvimento português no estrangeiro em função das capacidades económicas e humanas do país”.¹⁰⁴

Segundo estes argumentos, a dimensão do país, de acordo com os parâmetros tradicionais de poder, impedia Portugal de se manter com uma participação activa nos Balcãs e em Timor. A opção que parecia estar em cima da mesa seria sacrificar uma das duas missões da NATO, neste caso, o Kosovo. O poder político nunca corroborou a ideia de que a saída do Kosovo representaria o abandono das suas responsabilidades para com a NATO, porque mantinha intacto o seu empenhamento na Bósnia. Mas o facto desta situação surgir numa altura em que a NATO estava em crise por causa do urânio

102 Agência Lusa, Doc. nº 648209, “Guterres admite redução da participação portuguesa na Bósnia e Kosovo, 25 de Setembro de 2000.

103 Agência Lusa, Doc. nº 652891, “Retirada do Kosovo deve-se a custos e não a reforço em Timor-Leste”, 29 de Setembro de 2000.

104 Agência Lusa, Doc. nº 650483, “Governo quer retirar tropas do Kosovo para reforçar contingente em Timor, 27 de Setembro de 2000.

empobrecido e em que a situação se degradava no terreno, na fronteira com a Macedónia, levantou algumas dúvidas. Os critérios adoptados para reconsiderar o esforço nas missões internacionais levantaram algumas divergências entre o executivo e as chefias militares, nomeadamente quanto às razões apontadas e quanto aos teatros onde deveria ser feita a redução de efectivos.¹⁰⁵ Ao nível político, as críticas centraram-se mais na ausência de explicações do executivo do que na decisão em si, ainda que, por motivos diferentes, a maior parte dos partidos com assento parlamentar mostraram-se concordantes com a ideia de abandonar o Kosovo e de manter Timor.¹⁰⁶

Alguns analistas portugueses de segurança e defesa apoiaram um esforço nas duas frentes, Balcãs e Timor, destacando que a disponibilidade para continuar a integrar o esforço na primeira serviria para reforçar, por via diplomática, a necessidade de uma intervenção urgente de uma força de segurança da ONU em Timor. Ou seja, a intervenção em Timor não teria sido possível sem o precedente do Kosovo.¹⁰⁷ Nesta frente tratava-se de um desígnio nacional que a qualidade de potência administrante não permitia omissões na procura deste objectivo.¹⁰⁸ O próprio Primeiro-Ministro assumiu que a participação portuguesa no Kosovo servia para se ter uma autoridade moral acrescida para, em nome dos mesmos valores, exigir uma presença física permanente das Nações Unidas em Timor-Leste.¹⁰⁹

A saída de um dos três teatros de operações (Bósnia, Kosovo e Timor) em que Portugal tinha contingentes militares, correspondeu a uma decisão imposta por limitações de natureza financeira. As chefias militares afirmaram que não havia nenhum pedido de reforço em Timor-Leste e que havia capacidade de manter os três contingentes militares nos três teatros.¹¹⁰

Uma análise perante os factos hoje conhecidos permite concluir que a retirada do Kosovo acabou por ser a materialização da “ameaça” ou forma de pressão que tinha sido feita pelo Primeiro-Ministro ao Presidente dos Estados Unidos para o forçar a facilitar uma intervenção internacional em Timor. Ou seja, Portugal retiraria se não houvesse

105 Henriques e Lourenço 2000.

106 Agência Lusa, Doc nº 2677761, “AR: PSD e Eduardo Pereira querem explicações sobre retirada de tropas no Kosovo, 28Setembro2000.

107 Vasconcelos 1999a; Sousa 1999.

108 Santos 2000, 232-233.

109 Diário da Assembleia da República, I Série - Número 69, 09 de Abril de 1999, p. 7 (disponível em <http://www.parlamento.pt/dari/index.html>).

110 Agência Lusa, Doc nº 652891, “Retirada do Kosovo deve-se a custos e não a reforço em Timor-leste”, 29Setembro2000.

intervenção internacional, mas acabou mesmo por fazê-lo quando a situação em Timor ficou resolvida e consolidada a presença de forças internacionais. Foi, pois, um “jogo” enquadrado por uma estratégia de oportunismo. A retirada do contingente português do Kosovo foi a antítese daquilo que tinha sido a linha de força da participação de Portugal na Bósnia, a manifestação de solidariedade, em termos inequívocos, que se traduziu na postura de uma operação conjunta da NATO: “fomos todos na mesma altura, sairemos todos na mesma altura”.¹¹¹

A reacção à intervenção da NATO no Kosovo, que contrastou com a enorme sensibilidade portuguesa às violações dos direitos humanos em Timor, mostrou que muitos portugueses ainda não tinham feito completamente suas as questões da Europa balcânica e os grandes temas da segurança europeia. Tal atitude foi, na opinião de Álvaro de Vasconcelos, um travão à europeização rápida da política de defesa portuguesa.¹¹² O que parece ter acontecido é que não se tratou tanto de não partilhar as questões da Europa (como espaço político-económico em que se encontra), mas sim de subalternizar essas questões quando confrontadas com outras da mesma natureza, mas pertencentes ao espaço político-cultural, onde se incluem, como referido anteriormente, questões de identidade linguística e religiosa, para além de um aspecto inacabado da relação com as antigas possessões coloniais. Esta situação é perfeitamente verificável quando se compararam as contribuições quantitativas e qualitativas das forças armadas nos Balcãs e em Timor.¹¹³

111 Vitorino 1998, 204.

112 Vasconcelos 1999, 17.

113 Para os dados relativos a meios, efectivos e custos, ver: MDN 2000, 48; MDN 2001, 54; MDN 2002, 59. Para dados relativos aos *caveats* as fontes foram: EMGFA; Cmd Agr BRAVO/KFor; Cmd Agr DELTA/KFor. É difícil a obtenção de informação escrita sobre *caveats*, uma vez que as indicações aos comandantes da força tendem a ser verbais. Em Timor existia um contingente da Guarda Nacional Republicana vocacionada para as missões de ordem pública.

ANO	TIMOR ¹¹⁴			BALCÃS		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
MEIOS	1 × FRG		1 × Bn (711) 1 × Coy Fuz 3 × Heli Al III	2 × Bn	2 × Bn	2 × Bn
EFFECTIVOS	200	706	894	662 (335 + 327)	662 (335 + 327)	687 (360 + 327)
CUSTOS	5.802.391 €	57.616.484 €	48.705.450 €	29.154.233 €	36.706.981 €	30.463.647 €
CAVEATS		—————		- Operações de controlo de tumultos; - Operações de captura de indiciados por crimes de guerra.		

Quadro 3 – Comparação das contribuições em Timor e nos Balcãs durante o período 1999-2001

A UE e a NATO são dois aspectos estruturantes da identidade securitária do Portugal de hoje e por isso traduzem, inequivocamente, a sua pertença a este espaço geopolítico, mas a sua identidade euro-atlântica, marcada pela relação histórica, afectiva e também estratégica que se consubstancia no imenso legado deixado nos países que hoje falam português e onde existem fortes comunidades de portugueses, está bem presente no interesse nacional.¹¹⁵

A ideia de Portugal intervir na sua área tradicional de interesse (antigas colónias) não se prende, como é óbvio, com sentimentos de ameaça à sua segurança, mas sim com interferências nos seus interesses, em domínios (cultura, economia, etc.) que constituem partes de um conceito alargado de segurança, e que, conseqüentemente, interferem com o peso político e a imagem que procura dentro das organizações internacionais a que pertence, e nas quais pode ser chamado a desempenhar funções de liderança.

Conclusões e implicações para o futuro

O momento investigado pretendeu constituir um estudo de caso de um pequeno Estado na encruzilhada das suas responsabilidades enquanto Estado membro

114 Em Timor existia um contingente da Guarda Nacional Republicana vocacionado para as missões de ordem pública, não contemplado neste quadro.

115 Leandro 2003, 97.

de uma ou mais organizações internacionais e dos interesses resultantes de uma identidade própria.

Nos dois casos – Kosovo e Timor – os valores em causa eram os mesmos (direitos humanos, respeito por minorias, evitar limpezas étnicas), mas a força militar projectada e a capacidade económica envolvida, enquanto dimensões da capacidade de influência, e a coesão nacional, ao nível da sensibilidade à tensão, foram diferentes, o que permite, em resposta à questão central, identificar algumas tendências susceptíveis de caracterizar o comportamento de um pequeno Estado na procura da conciliação dos objectivos dos espaços geopolíticos onde se integra e da salvaguarda do interesse nacional resultante da sua identidade securitária:

- **O primado do interesse próprio.** Na prossecução do interesse nacional, os pequenos Estados não são diferentes das grandes potências. A disponibilização de elevados recursos materiais e humanos e a aceitação de riscos, traduzida numa ausência de restrições operacionais (*caveats*), ocorrem quando estão em causa interesses próprios, podendo estes ser coincidentes ou não, ou, inclusive, sobreponem-se a outros de carácter mais universalista ou regional;
- **Dentro das alianças pode ocorrer alternância entre estratégias de coesão e de oportunismo.** Os pequenos Estados, numa postura de estratégia de coesão, procuram políticas de participação activa nas operações de paz que os credibilizam no sentido de, nas ocasiões próprias, poderem solicitar o “empréstimo” da credibilidade e de poder dessas organizações, arriscando, mesmo se necessário, estratégias de oportunismo ou extracção para interesses que, embora possam ser de natureza internacional, têm, também, um carácter muito nacional;
- **Contribuições qualitativas em vez de quantitativas.** Um outro aspecto importante, no caso concreto das operações de manutenção de paz, é não tanto a quantidade da contribuição, mas a sua qualidade. Hoje, cada vez mais, os pequenos Estados podem afirmar o seu compromisso através de um empenho operacional liberto de *caveats*, contribuindo para uma maior liberdade e flexibilidade da organização que lidera a força.

Bibliografia

ALMEIDA, João Marques de (1995), *Portuguese Security Policy. Between Geopolitical Culture and Institutional Commitment*, Lisboa: IEEI.

ALMEIDA, Políbio F.A.Valente de (1990), *Do Poder do Pequeno Estado.*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

AMARAL, Diogo Freitas do (2005), *Portugal e as missões de paz*, Lisboa: Divisão de Edições da Assembleia da República.

BUZAN, Barry, WAEVER, Ole e WILDE, Jaap de (1998), *Security. A New Framework for Analysis*, London: Lynne Rienner Publishers.

CARRILHO, Maria (1995), *Defesa e Segurança na Opinião Pública Portuguesa*, Venda Nova: Bertrand Editora; Instituto da Defesa Nacional.

CARRILHO, Maria (1998), *Portugal no contexto internacional. Opinião pública, defesa e segurança*, Lisboa: Edições Cosmos; Instituto da Defesa Nacional.

CHRISTMAS-MØLLER, Wilhelm (1983), "Some Thoughts on the Scientific Applicability of the Small State Concept: A Research History and a Discussion", *Small States in Europe and Dependence*, Wien: Wihelm Braumuller.

CONSELHO DE MINISTROS (2003), Conceito Estratégico de Defesa Nacional, *Diário da República*, N°16, Série I-B, 20 Janeiro de 2003.

COUTO, Abel Cabral (1992), "A Integração Europeia e a Defesa Nacional", *Análise Social*, Vol XXVII, 4°-5°.

CUNHA, Tiago Pittae (2005), "As Nações Unidas e a Vocação Oceânica de Portugal", *Os Portugueses nas Nações Unidas*, Lisboa: Prefácio.

DÄNIKEN, Franz von (1998), "Is the notion of Small State still relevant?", *Small States Inside and Outside the European Union*, Boston/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers.

FERREIRA-PEREIRA, Laura C. (2007), "Segurança e Defesa na União Europeia: A Perspectiva portuguesa em Análise", *Negócios Estrangeiros*, 11.1.

FRANCHON, Alain (1999), *Kosovo-Timor: drame identique, traitement différent?*,

GOETSCHEL, Laurent (1998), "The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe", *Small States Inside and Outside the European Union*, Boston/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers.

GOETSCHEL, Laurent (2000), *Small States and the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the EU: A Comparative Analysis*, Bern: Universitat Bern.

GOMES, Ana (2003), "Evitar a Guerra", *Expresso*, 01 de Março.

GORJÃO, Paulo (2005), "Mudança de regime e política externa: Portugal, a Indonésia e o destino de Timor Leste", *Análise Social*, Vol XL, 174.

HENRIQUES, João Pedro, (2000), "Portugal ameaçou sair da NATO por causa de Timor-Leste", *Público*, 27 de Agosto.

HENRIQUES, João Pedro e LOURENÇO, Eunice (2000), " 'Humilhante', diz ex-CEMGFA", *Público*, 29 de Setembro.

HOLL, Otmar (1983), "Introduction: Towards a Broadening of the Small State Perspective", *Small States in Europe and Dependence*, Wien: Wihelm Braumuller.

JOHNSON, Gregory G. (2004), "Examining the SFOR experience", *NATO Review*, Winter.

JONES, James (2004), *Prague to Istanbul: Ambition versus Reality*, in 21st International Workshop on Global Security - Berlin, 7-10 May 2004 "Global Security: A Broader Concept for the 21st Century", disponível em http://www.csdr.org/2004book/Gen_Jones.htm

KEOHANE, Robert O. (1969), "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics", *International Organization*, Vol XXIII, 2.

KNUDSEN, Olav F. (2002), "Small States, Latent and Extant: Towards a General Perspective", *Journal of International Relations and Development*, Vol 5, 2.

LEANDRO, Garcia (2003), "Portugal, a Cultura Portuguesa e o Futuro", *Estratégia*, Vol XIV,

MARQUES, Gina de Azevedo (1999), "Veiga Simão visita base de Aviano", *Público*, 01 de Abril.

MDN (2000), *Anuário Estatístico da Defesa Nacional 1999*, Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

MDN (2001), *Anuário Estatístico da Defesa Nacional 2000*, Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

MDN (2002), *Anuário Estatístico da Defesa Nacional 2001*, Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

MEIRELES, Luisa, (1999), "Espírito Santo recusa papel menor em Timor", *Expresso*, 20 de Novembro.

MONTEIRO, António (1999), "A presença de Portugal no Conselho de Segurança em 1997-1998", *Política Internacional*, Vol 3, 19.

MONTEIRO, António (2001), "O Conselho de Segurança e a libertação de Timor-Leste", *Negócios Estrangeiros*, Vol 1, 1.

NATO, (1991), The Alliance's Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, 8 Novembro 1991. Disponível em <http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108a.htm>

NEUMANN, Iver B. e GSTÖHL, Sieglinde (2004), *Lilliputians in Gulliver's World? Small States in International Relations*, Reykjavik: Centre for Small State Studies. Institute of International Affairs, University of Iceland.

PALMEIRA, José (2006), *O Poder de Portugal nas Relações Internacionais*, Lisboa: Prefacio.

PEREIRA, Helena (1999), "Recebido como um chefe de Estado", *Público*, 02 de Outubro.

PEREIRA, Manuel Fernandes (2006), "Política Externa Portuguesa e Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia", *Negócios Estrangeiros*, 9.1.

PETERSON, Nikolaj (1977), "Adaptation as a Framework for the Analysis of Foreign Policy Behaviour", *Cooperation and Conflict*, Vol XII,

PETERSON, Nikolaj (1998), "National Strategies in the Integration Dilemma", *Journal of Common Market Studies*, Vol 36, 1.

PINTO, António Costa (1999), "Da África à Europa", *História da Expansão Portuguesa*, Lisboa: Circulo de Leitores.

QUIVY, Raymond e CAPENHOUDT, Luc Van (1998), *Manual de investigação em ciências sociais*, Lisboa: Gradiva.

REIS, Daniel e TIBÉRIO, Luís (1999), "O distanciamento português", *Expresso*, 02 de Abril.

SALMON, Trevor C. (1992), "Testing times for European political cooperation: the Gulf and Yugoslavia, 1990-1992", *International Affairs*, Vol 68, 2.

SANTOS, Loureiro dos (2000), *Reflexões sobre Estratégia. Temas de Segurança e Defesa*, Mem Martins: Publicações Europa-América.

SENS, Allen (1996), "Small State Security in Europe: Threats, Anxieties and Strategies After the Cold War", *Small States and The Security Challenge in the New Europe*, London, Washington: Brassey's.

SERZEDELO, Ana e RAINHO Sofia (1999), "Soares, Eanes e Freitas contra a NATO", *Expresso*, 10 de Abril.

SIMÕES, Paula Costa (2002), "O Momento em que Timor deixou de ser assunto tabu", *Diário de Notícias*, 18 de Maio.

SIMÕES, Paula Costa, (2002a), "Guterres pensou demitir-se", *Diário de Notícias*, 18 de Maio.

SNYDER, Glenn H. (1984), "The Security Dilemma in Alliance Politics", *World Politics*, Vol 36, 4.

SOUSA, Teresa de (1999), "Kosovo, Timor e as opções externas", *Público*, 30 de Setembro.

SUNDELIUS, Bengt (1983), "Coping with Structural Security Threats", *Small States in Europe and Dependence*, Wien: Wihelm Braumuller.

TAGIL, Sven (1983), "Scale Behaviour and Options. The Case of Sweden and General Considerations for the Future", *Small States in Europe and Dependence*, Wien: Wihelm Braumuller.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (1999), "Das Campanhas de Guerra às Operações de Paz: As Intervenções Militares Portuguesas em Teatro Europeu", *Estratégia*, 14.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (2000), "Interesse Nacional e Globalização: o caso português entre a teoria e a história", *O Interesse Nacional e a Globalização*, Lisboa: Edições Cosmos; Instituto da Defesa Nacional.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (2006), "Portugal e a União Europeia Vinte Anos Depois", *Nação e Defesa*, 115, 3ª Série.

TELO, António (1999), "Portugal e a OTAN. 1949-1976", Portugal e os 50 anos da Aliança Atlântica, Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

THORHALLSSON, Baldur (2006) "The Size of the States in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives", *European Integration*, Vol 28, 1.

VASCONCELOS, Álvaro de (1999) "A Europeização da Política de Defesa", *Estratégia*, 14.

VASCONCELOS, Álvaro de (1999a), "Timor depois do Kosovo", *O Mundo em Português*, 1 de Outubro.

VAYRYNEN, Raimo (1971) "On the Definition and Measurement of Small power Status", *Cooperation and Conflict*, Vol 6, 2.

VAYRYNEN, Raimo (1983), "Small States in different Theoretical traditions of International Relations Research", *Small States in Europe and Dependence*, Wien: Wilhelm Braumuller.

VITAL, David (2006), "The Inequality of States. A Study of the Small Power in International Relations", *Small States in International Relations*, Seattle: University of Washington Press.

VITORINO, António (1998), *Opções de Política de Defesa Nacional*, Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

VITORINO, António (1999) "No Cinquentenário da NATO: algumas reflexões sobre as operações de paz na Bosnia-Herzegovina", *Política Internacional*, Vol 3, 19.

WIBERG, Hakan (1987) "The Security of Small Nations: Challenges and defences", *Journal of Peace Research*, Vol 24, 4.

WIBERG, Hakan (1996), "Security Problems of Small Nations", *Small States and The Security Challenge in the New Europe*, London, Washington: Brassey's.

WIVEL, Anders (2005) "The Security Challenge of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor", *Journal of Common Market Studies*, Vol 43, 2.

Portugal, os Pequenos Estados e a União Europeia

Carlos Gaspar

Director do IPRI. Assessor no Instituto da Defesa Nacional

Resumo

Este artigo analisa o peso político dos pequenos e médios Estados e as oportunidades e constrangimentos a que têm estado sujeitos. Na primeira parte, analisa-se a evolução do conceito de pequenos e médios Estados: os primeiros são actualmente unidades sem capacidade autónoma de defesa e os segundos são Estados de maior relevância internacional sem capacidade de igualar o estatuto de grande potência. A mudança sistémica do início dos anos 1990 levou à necessidade de aplicar estes conceitos à escala regional. Na Europa – o objecto de análise da segunda parte – devem ser classificadas como médias potências a Itália, a Holanda, a Espanha e a Polónia, entre as potências regionais (França, Grã-Bretanha e Alemanha) e os pequenos estados. Os últimos – salvo excepções específicas – têm preferido uma política externa rumo ao aprofundamento da integração Europeia e Transatlântica, optando relutantemente por um ou outro vector quando as circunstâncias conjunturais assim o obrigam. Portugal, estudado na terceira parte, não tem fugido à regra. Finalmente, esclarece-se que as recentes mudanças no sistema de decisão Europeu – que apontam para a criação de um directório constituído pelas três potências regionais – deverão levar os pequenos e médios Estados a mudar as suas políticas no sentido de se adaptarem a novos equilíbrios.

Abstract

Portugal, the Small States and the European Union

This essay analyses the political weight of small and medium states (SMS) and the opportunities and constraints they are exposed in the international system. In the first section it goes through the evolution of the concept of SMS: small states tend to be characterized as units with no autonomous defence capacity and medium states tend have further relevance in the international system but no enough capacity to compete with great powers. The systemic changes in the early 1990's demanded an application of those definitions to a regional scale: in Europe (second section) the medium powers are Italy, Holland, Spain and Poland, between three regional powers – France, Great-Britain and Germany – and the small states. Most of the small states have been conducting their foreign policies through the intensification of both European and Transatlantic integration, choosing reluctantly the privilege one or another when the political circumstances compel them to. This is also true in what concerns Portugal. Finally the article highlights that the recent changes in the European decision process (around a directorate) may lead small and medium states to change their foreign policy strategies in order to re-adapt to new political balances.

A evolução do sistema internacional tem sido marcada por três tendências fortes: a redução do número de grandes potências internacionais, o aumento do número de Estados reconhecidos como membros da Organização das Nações Unidas e a acentuação da assimetria de poder entre as unidades constitutivas do sistema internacional.

A variação do número de grandes potências internacionais nos últimos cem anos transformou profundamente a estrutura de distribuição do poder internacional, depois de um longo período de continuidade multipolar, que não tinha sido interrompido desde a emergência do sistema moderno de Estados com os tratados de Westphalia.

A estrutura multipolar entrou em crise desde a Grande Guerra, cujo resultado não se traduziu num modelo estável nos equilíbrios europeus e internacionais. Em 1918, a decisão foi obtida pela intervenção dos Estados Unidos, uma grande potência externa que não estava preparada para garantir a consolidação do *status quo* internacional. Sem o seu aliado crucial, a França e a Grã-Bretanha não puderam assegurar a estabilidade do equilíbrio multipolar. O intervalo entre as duas guerras revelou, em crises sucessivas, o declínio das duas potências europeias vencedoras. Em 1939, a política internacional estava nas mãos de três grandes potências – a Alemanha, a Rússia e os Estados Unidos –, que vão travar uma nova guerra total. Mas a estrutura tripolar também não se pôde consolidar de forma duradoura e tornou-se uma forma de transição para a divisão bipolar da Guerra Fria, assente na competição estratégica entre os dois reais vencedores da II Guerra Mundial, os Estados Unidos e a União Soviética, que dominaram a política internacional entre 1945 e 1991. A estabilidade bipolar, uma estrutura inédita de distribuição do poder internacional, encerrou a crise aberta no princípio do século.

A centralidade da oposição entre as duas superpotências não foi imediatamente reconhecida – a Europa queria constituir-se como uma “Terceira Força” – nem a sua duração tida como um dado adquirido. A tese sobre a estabilidade do sistema bipolar¹ acabou por prevalecer só nos anos setenta e o fim da Guerra Fria, em 1991, foi uma surpresa para todos. A rendição soviética deixou os Estados Unidos como a única grande potência no sistema internacional, uma situação ainda mais perturbadora do que a bipolaridade,² uma vez que a concentração do poder num único pólo implicava uma

1 Kenneth Waltz (1964). “The stability of the bipolar system”. *Daedalus* 89: 881-909.

2 Nesse sentido, Kenneth Waltz só admite a unipolaridade como um regime de transição para uma estrutura multipolar, enquanto William Wohlforth defende a estabilidade do sistema unipolar. Kenneth Waltz (1993). “The emerging structure of international politics”. *International Security* 18 (2): 44-79. William Wohlforth (1999). “The stability of the unipolar system”. *International Security* 24 (1): 5-41.

tendência para transformar a natureza anárquica do sistema internacional num regime hierárquico, sem precedentes desde os impérios clássicos.

No entanto, a unipolaridade inseria-se numa linha de continuidade da tendência para a redução do número de grandes potências internacionais,³ acompanhada pelo aumento do número total de Estados e pela crescente assimetria de poder entre as maiores potências e as outras unidades do sistema internacional.

Se se limitar o período de análise da evolução do número de Estados aos últimos duzentos anos⁴ - as Guerras revolucionárias e de império aceleraram a consolidação do modelo westphaliano, com a eliminação de vestígios arcaicos, incluindo principados, episcopados, ducados e outras entidades menos compatíveis com o Estado hegeliano moderno - pode constatar-se uma tendência paralela para a redução do número de grandes potências e para o aumento do número das unidades autónomas do sistema internacional. Dito de outra maneira, há cada vez menos grandes potências e cada vez mais pequenos Estados. Essa tendência foi levada ao extremo no fim da Guerra Fria, em que sobra apenas uma grande potência de primeira ordem, enquanto o número de Estados reconhecidos pela Organização das Nações Unidas está próximo dos duzentos.

No Congresso de Viena, em 1815, tiveram assento cinco grandes potências - a Grã-Bretanha, a Rússia, a Áustria, a Prússia e a França - e três membros honorários, Portugal, a Espanha e a Suécia. Além desses, muito poucos Estados, como a Holanda, eram reconhecidos como relevantes. A formação de Estados nacionais modernos, no século XIX, levou a uma redução do número de pequenos Estados e culminou com a unificação da Alemanha e da Itália, embora a decomposição do império otomano tenha criado condições para a emergência de novas unidades na Europa balcânica.

Em 1919, trinta e dois Estados foram convidados para participar nas Conferências de Paris. As grandes potências oficiais eram cinco, incluindo a Itália e o Japão, mas as decisões relevantes eram tomadas pelos Estados Unidos, pela Grã-Bretanha e pela França. Os vencidos - a Alemanha, a Áustria e a Turquia - não foram convidados, e a Rússia, imersa na guerra civil, não esteve presente. O número de Estados aumentou

3 Martin Wight (1995), *Power politics*. Londres: RIIA, Leicester University Press.

4 Se se começar em 1648 os resultados são outros: os tratados da Westphalia reduzem os novecentos soberanos do Sacro Império a trezentas e cinquenta e cinco unidades separadas das quais, em 1815, já só restam trinta e seis entidades autónomas na Confederação Germânica. Nesse sentido, o número de pequenos Estados - se o nome se pode aplicar com propriedade à velha constelação imperial - diminui drasticamente até à unificação da Itália e da Alemanha, antes de recomençar a crescer com a decomposição do império ottomano. Cf. Matthias Maass (2004), *Small states in states systems. A historical analysis*. Ms. Pan-European International Relations Conference.

com o fim dos velhos impérios continentais: no século XX o princípio da nacionalidade fez aumentar o número de unidades do sistema internacional. Na faixa entre a Rússia e a Alemanha surgiram doze Estados – novos (a Checoslováquia, a Jugoslávia, a Albânia), velhos (a Polónia, a Grécia, a Bulgária, a Roménia), residuais (a Áustria e a Hungria) ou sasonais (a Lituânia, a Letónia e a Estónia).

Em 1945, restavam duas grandes potências internacionais, os Estados Unidos e a União Soviética. A Alemanha e o Japão permaneciam sob ocupação militar. A Grã-Bretanha, a França e a China, reconhecidas como membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, não tinham um estatuto comparável às duas super-potências. Na Conferência de São Francisco participaram cinquenta e um membros da aliança das Nações Unidas. Em vinte anos, esse número vai triplicar, com a descolonização dos impérios ultramarinos e o reconhecimento de quase todos os territórios dependentes como Estados independentes pela Organização das Nações Unidas.

No fim da Guerra Fria, a proliferação dos Estados voltou a acompanhar uma derradeira redução do número de grandes potências, quando a decomposição das três federações comunistas – a União Soviética, a Checoslováquia e a Jugoslávia – deu origem a mais de vinte novos Estados.

As guerras totais do século XX acentuaram as assimetrias entre as unidades independentes do sistema internacional. Em 1815, o critério de definição de uma grande potência era a sua capacidade para levantar um exército de cem mil homens. Em 1914, os exércitos das potências tinham mais de um milhão de soldados e a guerra industrial obrigou a uma mobilização total da economia e da sociedade, ao mesmo tempo que produzia milhões de baixas. Nenhuma potência menor podia sustentar esse esforço: o Corpo Expedicionário Português na Flandres foi dizimado numa ofensiva. Em 1945, a rendição do Japão foi obtida pelo recurso a armas atómicas, às quais só um pequeníssimo número de Estados poderia ter acesso. Na Guerra Fria, o estatuto de grande potência passou a exigir um território de escala continental, uma população de mais de cem milhões de habitantes, uma capacidade de projecção de poder internacional e de dissuasão estratégica nuclear, uma economia avançada, sustentada pela inovação científica e técnica. No fim, só os Estados Unidos conseguiram continuar a ser uma grande potência em todas as dimensões relevantes.

No outro extremo, a classificação dos Estados mais pequenos já não é determinada pela avaliação dos factores de poder nacional, mas por uma escala de vulnerabilidades face a catástrofes naturais, que podem devastar uma pequena ilha e destruir fisicamente as estruturas de segurança locais.

As três tendências têm efeitos cumulativos que mudaram o sistema internacional. A estrutura unipolar estabeleceu um quadro inédito nas relações entre as potências relevantes - os Estados Unidos e o conjunto das grandes potências regionais - em que a "hiperpotência" norte-americana estimula as dinâmicas de regionalização, pois consegue determinar os equilíbrios internos na Europa e na Ásia, bem como impedir a formação uma coligação contra-hegemónica.

A expansão do número de unidades também mudou a política internacional.⁵ Os Estados Unidos não impediram o fim dos impérios ultramarinos dos seus aliados europeus, depois de 1945, nem puderam travar a decomposição das federações comunistas, em 1991. Pelo contrário, mostraram estar dispostos a assegurar a soberania dos pequenos Estados, como no caso do Kuwait, empenharam-se na consolidação dos Novos Estados Independentes, como a Ucrânia ou as repúblicas bálticas, e prestaram-se a defender a emergência de novos pequenos Estados, em Timor-Leste ou no Kosovo. Tal como na Guerra Fria, a dinâmica de fragmentação do sistema internacional parece não só ser congruente com a dinâmica de concentração de poder num número cada vez menor de unidades, como corresponder às estratégias das potências dominantes.⁶

A multiplicação do número de Estados, bem como a crescente assimetria de poder entre as potências, não pode deixar de alterar o estatuto relativo dos pequenos e médios Estados. Desde logo, os Estados menores banalizaram-se e tendem a perder a sua identidade individual. Por outro lado, tanto os pequenos como os médios Estados deixaram de poder assegurar autonomamente a defesa da sua independência, que se tornou contingente e subsidiária do modelo de ordenamento internacional. (De certa maneira, desde 1945, só as potências nucleares têm os meios para assegurar a sua integridade territorial). Por último, a qualidade das estratégias dos pequenos e médios Estados passou a ser ainda mais importante para determinar o seu estatuto regional e internacional e para assegurar a sua sobrevivência como unidades autónomas.

5 Hans Morgenthau considera que a redução histórica do número das unidades do sistema internacional foi um factor decisivo de mudança, pois reduziu significativamente a flexibilidade indispensável para o bom funcionamento da balança do poder. *Mutatis mutandis*, o aumento do número de Estados devia poder restaurar fluidez nas estratégias de alianças internacionais. Hans Morgenthau (1948), *Politics among nations*: 271. Nova York: Alfred Knopf.

6 A tradição da grande potência marítima como protector dos pequenos Estados ficou estabelecida pela diplomacia inglesa desde o século XIX. Alfred Cobban (1944, 1951), *National self-determination*: 169-170. Chicago: University of Chicago Press.

As definições de pequenos e médios Estados

Na velha definição, os pequenos Estados eram potências como as outras, mas tinham menos responsabilidades, menos interesses, menos dinheiro e menos canhões.⁷ A divisão clássica entre grandes e pequenas potências deixou de ser pertinente: desde o início do ciclo das guerras totais, a maioria dos pequenos Estados deixaram de ser potências em qualquer sentido relevante e, com o ciclo nuclear, a distância entre as unidades menores e as maiores tornou-se incomensurável. Paralelamente, existem cada vez mais pequenos e médios Estados e faz falta definir o seu lugar no sistema internacional.

Não há, nem nunca houve, uma definição consensual de pequeno Estado, nem a partir dos exercícios convencionais de gradação das potências, ou das unidades do sistema internacional, nem a partir dos raros estudos específicos,⁸ incluindo os mais recentes.⁹

Os modelos de avaliação do poder dos Estados são todos, por definição, imperfeitos, uma vez que têm de contabilizar tanto o meio e os recursos – o espaço territorial, o peso demográfico, os recursos materiais, científicos e militares – como as qualidades morais, políticas e institucionais. Os primeiros podem, em parte, ser quantificados, os segundos, essenciais para transformar os factores materiais em capacidade de acção colectiva, não podem ser reduzidos a números. Na dimensão política e moral, onde conta a qualidade das instituições e a legitimidade dos regimes, bem como a vontade nacional, os Estados estão todos, à partida, em igualdade de circunstâncias, no sentido em que uma grande potência pode ser um Estado fraco, como o demonstrou o declínio da União Soviética, enquanto um pequeno Estado pode ser um Estado forte, como o demonstrou frequente-

7 A definição de Harold Nicolson é a seguinte: “The Great Powers were greater than the small powers since they possessed a more extended range of interests, wider responsibilities, and, above all, more money and more guns”.

8 As referências canónicas são Annette Baker Fox (1959), *The power of small states*. Chicago: University Press of Chicago. Robert Rothstein (1968), *Alliances and small powers*. Nova York: Columbia University Press. David Vital (1971), *The survival of small states*. Londres: Oxford University Press. Michael Handel (1981), *Weak states in the international system*. Londres: Croom Helm. Ver também Othmar Holl, editor (1984), *Small states in Europe and dependence*. Vienna: Laxenburg Papers. Werner Bauwens, Armand Cleese, Olav Knudsen, editores (1996), *Small states and the security challenge in the new Europe*. Londres: Brassey’s.

9 A última recensão sobre a matéria confirma a dificuldade de chegar a uma definição estável dos pequenos e médios Estados. Ver Iver Neumann, Sieglinde Gstohl. Lilliputians in Gulliver’s world? in Christine Ingebritsen, Iver Neumann, Sieglinde Gstohl, Jessica Beyer, editores (2007), *Small states in international relations*: 3-38. Seattle: University of Washington Press. Ver também Matthias Maass (2006), *Pre-theorizing IR theory and small states*. Ms., International Studies Association.

mente a Suíça, uma democracia republicana no centro da Europa que conseguiu manter o princípio da sua neutralidade quando todos desistiram de o fazer.¹⁰

Desse modo, a diferença entre as grandes potências e os pequenos Estados deve ser feita sobretudo em função do meio geográfico e dos recursos humanos e materiais disponíveis. Na fórmula de Raymond Aron, um pequeno Estado tem tipicamente um território exíguo, uma população relativamente pouco numerosa e recursos medíocres.¹¹

A heterogeneidade crescente do sistema internacional pesa sobre essa definição, cujos termos parecem, à primeira vista, razoáveis. Os Emirados do Golfo Pérsico controlam recursos excepcionais, que asseguram a sua independência, mesmo em casos extremos, como ficou demonstrado com a intervenção dos Estados Unidos e das Nações Unidas para restaurar a soberania do Kuwait em 1991. Israel, também com um território reduzido, tem uma capacidade militar superior à de qualquer outra potência regional e já demonstrou a sua capacidade de sobreviver a uma guerra contra todas as outras potências regionais, o que corresponde à definição mais exigente do estatuto de grande potência.¹² A Mongólia, com uma existência dependente entre a Rússia e a China, é um pequeno Estado, mas ocupa um território significativo. O Bangladesh tem uma população considerável, mas nem por isso deixa de ser um pequeno Estado quando se avalia a sua capacidade política ou estratégica, mesmo no quadro limitado da Ásia do Sul.

Por outro lado, a divisão clássica entre grandes potências e pequenos Estados tornou-se demasiado redutora e a complexidade do sistema internacional passou a reclamar uma categoria inferior – os micro-Estados, *grosso modo* as unidades com menos de um milhão de habitantes¹³ – e uma categoria intermédia – as médias potências.

A categoria intermédia impôs-se depois de 1945, quando só os Estados Unidos e a União Soviética passaram a poder ser considerados como potências de primeira. No entanto, era absurdo remeter a Grã-Bretanha, a China, a Alemanha ou o Japão para o estatuto de pequenos Estados. Nesse sentido, a dualidade estrutural imposta pela competição bipolar exigia uma trindade na classificação dos Estados, para criar um lugar próprio para as potências secundárias.

10 Nesse sentido, é um erro empregar “Estados fracos” como sinónimo de pequenos Estados. Cf. Michael Handel (1981).

11 Raymond Aron (1970). *Facteurs et contraintes dans le choix d'une politique de défense pour les petites puissances* in *Congrès Politique de Défense des Petites Puissances*: 88. Bruxelles: Ecole de Guerre.

12 Leopold von Ranke. *The great powers in* Theodore von Laue (1950). Leopold Ranke. Princeton: Princeton University Press.

13 Por uma vez, vale a pena usar critérios quantitativos. Ver Sheila Harden (1985), *Small is dangerous*. Londres: Frances Pinter.

Nem os pequenos Estados, nem as médias potências, têm um estatuto formal estável e reconhecido no sistema internacional. No Congresso de Viena, só tinham assento os Estados reconhecidos como grandes potências, onde ainda se incluíam, por cortesia, Portugal, a Espanha e a Suécia ao lado da Grã-Bretanha, da Rússia, da Áustria, da Prússia e da França. Nas Conferências de Paris, a hierarquia limitava-se aos vencedores e queria conjugar o esforço de guerra, o estatuto de potência e a representatividade internacional. O Japão era uma das cinco grandes potências e o Brasil vinha a seguir na hierarquia das delegações, por imposição norte-americana, e estavam acompanhados pela Sérvia e pela Bélgica, devastadas durante a guerra. Doze países, incluindo a China, a Índia, a Checoslováquia, a Polónia, a Roménia, Portugal e a Grécia, bem como a Austrália, o Canadá e a África do Sul, ocupavam um terceiro patamar. A Sociedade das Nações institucionalizou o lugar dos cinco vencedores oficiais, mas admitiu uma representação adicional de quatro Estados como membros não permanentes do Conselho Executivo, assegurada inicialmente pelo Brasil, pela Espanha, pela China e pela Bélgica. O Brasil e a Espanha quiseram obter o estatuto de membros permanentes, para serem reconhecidos como grandes potências, mas não obtiveram ganho de causa.¹⁴ O Conselho de Segurança das Nações Unidas, com cinco membros permanentes – os Estados Unidos, a União Soviética e a Grã-Bretanha, a China e a França – também incluiu, desde o início, lugares rotativos para outros Estados. A Austrália tentou reservar essas posições para um conjunto de médias potências, como a Holanda, o Canadá e o Brasil, definidas como Estados com uma capacidade relevante para contribuir para a segurança internacional. Mas, na prática, o critério de rotação voltou a prevalecer e os candidatos a médias potências não foram reconhecidos como tal pelas Nações Unidas.¹⁵

Não obstante, a ausência de reconhecimento formal não anulou a distinção entre pequenos e médios Estados – ou entre médias potências e pequenos Estados. A Alemanha, a França, a Grã-Bretanha, a China e o Japão eram reconhecidos pelos Estados Unidos e pela União Soviética como potências regionais, enquanto a Austrália, a Índia, o Canadá, o Brasil ou a África do Sul persistiam na procura do estatuto de média potência, definido não só na dimensão de segurança, como pela vocação diplomática para a mediação internacional e para a consolidação das instituições multilaterais.

Paralelamente, os estudos internacionais tentaram sedimentar uma definição de média potência, que incluísse todos os Estados com um estatuto inferior às superpo-

14 Carsten Holbraad (1984), *Middle powers in international politics*: 45-56. Londres: Macmillan.

15 Carsten Holbraad (1984): 56-66.

tências e superior aos pequenos Estados. Martin Wight definia como médias potências os Estados que podiam tornar demasiado caro o custo da agressão de uma grande potência, embora não a pudessem derrotar numa guerra.¹⁶ Carsten Holbraad reconheceu a heterogeneidade irreduzível do conjunto das médias potências e procurou combinar um critério de relevância regional com dois indicadores convencionais - o produto nacional bruto e a população - para chegar a uma lista de dezoito Estados. Mesmo assim, os diferenciais não-agregados entre as médias potências eram, já em 1975, demasiado pronunciados - 1: 20 nos indicadores económicos - a distância entre a Nigéria e o Japão - ou 1: 60 na variável demográfica - o fosso entre a Austrália e a China. À arbitrariedade na escolha dos critérios somava-se a irrelevância dos resultados para definir um conjunto coerente. De resto, a necessidade de aproximar o modelo da realidade empírica forçou à criação de uma categoria adicional de cinco "potências médias superiores", onde intervêm dois critérios qualitativos - o estatuto de antiga grande potência e o de potência nuclear - para separar a China, a Grã-Bretanha, a França, o Japão e a Alemanha das restantes treze "potências médias inferiores", incluindo a Índia, o Canadá ou a Austrália.¹⁷

A principal virtude dessa definição está na referência ao critério regional, que adquire um novo significado no post-Guerra Fria, com a transição unipolar e a autonomia crescente das regiões internacionais.¹⁸

Desde logo, o número de grandes potências internacionais chega ao seu limite mínimo, enquanto o número de potências secundárias aumenta consideravelmente.¹⁹ Por outro lado, o critério de relevância estratégica regional tende a definir o estatuto das potências secundárias na estrutura unipolar.²⁰ Por último, a autonomia acrescida das regiões - a Europa Ocidental, a Ásia Oriental, o Médio Oriente - e a sua definição como sistemas internacionais em miniatura²¹ torna possível transferir para esse quadro mais

16 Martin Wight (1995): 65.

17 Carsten Holbraad (1984): 67-91.

18 Barry Buzan, Ole Waever (1993), *Regions and powers. The structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.

19 Segundo Martin Wight, "the number of middle powers varies inversely with the number of great". Martin Wight (1995): 65.

20 Barry Buzan (2003). Cf. também Iver Neumann (1992), *Regional great powers in international politics*. Basingstoke: St. Martin's Press.

21 Essa concepção, desenvolvida por Barry Buzan, parte de uma fórmula original de Martin Wight: "in certain regions which are culturally united but politically divided, a subordinate international society comes into being, with a states-system reproducing in miniature the features of the general states-system". Martin Wight (1995): 63.

circunscrito e menos heterogêneo os exercícios de hierarquização entre os pequenos, médios e grandes Estados. Nos contextos regionais, que determinam um espaço geográfico, bem como um modelo de ordenamento ou uma dinâmica de conflitos, volta a ser possível avaliar a pequenez dos pequenos Estados.²²

Os Estados Unidos são a única grande potência internacional em todas as dimensões relevantes, mas o conjunto das grandes potências inclui não só as principais potências nucleares, mas também os Estados que constituem pólos de poder das regiões internacionais. O critério de definição das grandes potências regionais é estrutural e implica uma capacidade estratégica para determinar os equilíbrios de uma região ou de uma sub-região internacional. Naturalmente, pode sempre debater-se o traçado das regiões e as respectivas estruturas de distribuição do poder, mas o resultado final do exercício tende a ser razoavelmente consensual na nomeação das grandes potências regionais: a Grã-Bretanha, a França e a Alemanha definem a tripolaridade europeia, a Rússia é a única potência relevante no espaço do antigo império soviético, a China e o Japão representam a divisão bipolar da Ásia Oriental, uma unipolaridade imperfeita parece prevalecer na Ásia do Sul entre a ressurgência da Índia e as crises no Paquistão, o caso da América do Sul, com o Brasil e a Argentina, pode demorar mais tempo a definir, enquanto no Médio Oriente a multipolaridade continua a ser a regra.²³

A maior parte das grandes potências regionais tem interesses relevantes para lá das fronteiras dos seus espaços e, apesar de não terem capacidade estratégica e militar para se opor aos Estados Unidos, podem competir política e economicamente com a última super-potência ou com as outras potências relevantes à escala internacional. A China tem uma política africana, o Brasil, a África do Sul e a Índia reúnem-se numa iniciativa tripartida inter-regional, a Rússia quer manter a sua penetração estratégica no Médio Oriente, a China e a Rússia articulam posições na Organização de Cooperação de Shanghai (SCO) para neutralizar a presença norte-americana na Ásia Central, enquanto os Estados Unidos, o Japão, a Índia e a Austrália parecem estar a formar uma coligação marítima entre o Pacífico e o Índico para conter a ressurgência chinesa.

22 De novo Martin Wight: "the smallness (of) the small powers is smallness relative to the international society they belong to". Martin Wight (1995): 62.

23 Existem mapas alternativos das regiões internacionais, desde logo o mapa de Barry Buzan. O caso da Europa e dos seus três pólos regionais é desenvolvido por Hans Mouritzen e Anders Wivel, que admitem a existência, ao nível internacional, de um pólo ocidental, uma hipótese evocada já em 1944 por William Fox. Ver Barry Buzan, Ole Waever (2003), *Regions and powers*. Hans Mouritzen, Anders Wivel, editores (2005), *The Geopolitics of Euro-Atlantic integration*. Londres: Routledge. William T.R. Fox (1944), *The super-powers*. Nova York: Harcourt, Brace&Co.

A distinção entre pequenos e médios Estados é remetida para o contexto regional.²⁴ A Itália, a Holanda, a Espanha e a Polónia ocupam um lugar intermédio entre as três principais potências regionais e os pequenos Estados na Europa Ocidental. Até à data, ainda não se revelou nenhuma grande potência no Médio Oriente, onde Israel, o Iraque, o Irão, o Egipto ou a Arábia Saudita são médias potências regionais. A Coreia do Sul, o Vietname e a Indonésia também devem ser separados dos Estados mais pequenos da Ásia Oriental, como o Camboja, o Laos ou Timor-Leste. A Ucrânia e a Turquia, nas fronteiras entre grandes espaços regionais são, literalmente, potências intermédias no sistema internacional do post-Guerra Fria, encravadas entre os grandes espaços regionais formados pela Europa Ocidental, pelo espaço post-soviético e pelo Médio Oriente.

O sentido da transformação do sistema internacional no fim da Guerra Fria continua a ser incerto. Não se pode excluir que os Estados Unidos se tornem mais imperiais do que republicanos e consigam reconstituir um império federativo que possa transcender a crescente heterogeneidade do sistema internacional e anular o princípio da igualdade imposto pela ordem westphaliana. Mas parece mais provável, sobretudo depois dos maus resultados das últimas tentações imperiais, uma confirmação da natureza republicana da principal potência internacional e a possibilidade de uma concertação com o conjunto das grandes potências.

Nesse caso, mesmo sem definições consensuais que possam fazer uma diferenciação rigorosa e precisa entre pequenos e médios Estados no sistema internacional, a sua re-inserção nos espaços regionais não só torna possível um exercício grosseiro de classificação, como define o quadro que condiciona as estratégias desses agentes.

Os pequenos e médios Estados na Europa Ocidental

Os pequenos Estados voltaram a ser uma categoria política relevante na política europeia na sequência das Conferências de Paris, que transformaram a ideia da auto-determinação nacional num princípio de ordenamento da Europa no momento

24 Detlef Nolte recupera a distinção entre (velhas) potências médias e (novas) potências regionais. As primeiras definem-se pelo seu lugar no sistema internacional e pela sua vocação para intervir nas instituições multilaterais, as segundas começam por ter responsabilidades de segurança ou uma capacidade para determinar a estrutura de poder num espaço regional. Detlef Nolte (2007), *How to compare regional powers: analytical concepts and research topics*. Ms, ECPR.

em que a guerra industrial desfazia os velhos impérios continentais. Os doze Estados que se formaram na faixa entre a Alemanha e a União Soviética, designada ao tempo como a Europa Central e Oriental, eram o símbolo da nova Europa, da Sociedade das Nações e da segurança colectiva. Naturalmente, as grandes potências vencedoras defenderam o seu direito na formação das instituições internacionais, reservando para si o estatuto de membros permanentes do Conselho Executivo da Sociedade das Nações. Mas a preponderância formal das grandes potências não obstava ao reconhecimento público da virtude dos pequenos Estados, cuja segurança dependia da capacidade da Sociedade das Nações para impor o respeito pela sua soberania, embora os próprios nem sempre se mostrassem inclinados a reconhecer a importância do seu protector multilateral.

O interregno na “guerra civil europeia” confirmou que os pequenos Estados europeus não só não tinham capacidade para contribuir para a segurança colectiva ou para fazer respeitar a sua neutralidade, como nem sequer eram particularmente virtuosos.

A excepção podia ter sido a Checoslováquia, o único dos Estados da Europa Central e Oriental que permaneceu como uma democracia de tipo ocidental. Porém, a democracia checoslovaca foi traída, em Munique, pelos seus aliados ocidentais – a França e a Grã-Bretanha – e destruída pela Alemanha nazi. Quando o império alemão obteve, em nome do princípio da auto-determinação, a secessão do território dos Sudetas, a Polónia e a Hungria também reclamaram territórios checos que consideravam como seus, ao mesmo tempo que os Eslovacos e os Rutenos exigiam o reconhecimento da sua autonomia na Checoslováquia.²⁵

Enquanto os pequenos Estados autoritários revelavam a sua natureza predadora, os pequenos Estados democráticos distinguiam-se pela passividade perante a decomposição da ordem europeia que garantia a sua sobrevivência. Os “Estados de Oslo” – uma coligação de que faziam parte o Luxemburgo, a Noruega, a Suécia, a Dinamarca, a

25 A Checoslováquia é o paradigma dos pequenos Estados no período entre as duas guerras, quer como democracia pluralista e como membro exemplar da Sociedade das Nações, quer como Estado sem capacidade para defender autonomamente a sua integridade territorial, quer como refém das suas próprias ilusões sobre o princípio da segurança colectiva e a Sociedade das Nações. No fim, a diplomacia das grandes potências decidiu a secessão dos Sudetas, sem os dirigentes da Checoslováquia serem sequer consultados pelo seu principal aliado – a França – sobre o *ultimatum* que lhes foi apresentado. David Vital, que analisou esse caso como o paradigma clássico dos pequenos Estados, insiste em que a Checoslováquia tinha condições militares para resistir a uma invasão alemã, em Setembro de 1938, mas que falhou a vontade política. David Vital (1971): 13-53. Ver também Hubert Ripka (1939, 1969), *Munich and after*. Nova York: Howard Fertig.

Holanda, a Bélgica e a Finlândia - nunca conseguiram fazer mais do que declarar a sua neutralidade em cada crise, mesmo quando a Finlândia foi invadida pela União Soviética, em Dezembro de 1939. No fim, acabaram todos, excepto a Suécia e a Finlândia, por ser ocupados pela Alemanha.²⁶

Quando a II Guerra Mundial começou, as garantias da Sociedade das Nações e da segurança colectiva deixaram de existir e a neutralidade dos pequenos Estados só foi respeitada nos casos em que as grandes potências a quiseram manter.²⁷

A crise europeia demonstrou a necessidade de re-inventar o espaço político regional. Para Otto Hintze, as alternativas eram a unificação imperial da Europa - o programa nazi e o programa comunista partilhavam esse desígnio - ou a formação de um império federativo, na tradição kantiana, em que as repúblicas preservassem a sua soberania.²⁸ E.H. Carr entendia que o tempo dos pequenos Estados terminara²⁹ e que o trabalho de integração, iniciado pela Alemanha, não podia ser destruído. As grandes potências vencedoras deviam organizar o espaço europeu como um todo, uma vez que os imperativos estratégicos, militares e económicos tornavam impossível o regresso à fragmentação europeia e, na melhor hipótese, os pequenos Estados só poderiam sobreviver como aliados permanentes de uma grande potência.³⁰

No fim da guerra, as democracias europeias preparavam-se para regressar aos bons tempos. Em 1947, a França e a Grã-Bretanha, no tratado de Dunquerque, fizeram uma aliança bilateral contra a ressurgência da Alemanha, que completava o acordo entre a França e a União Soviética, assinado em 1944. (O tratado de Bruxelas de 1948 ainda se referia à ameaça alemã). Porém, os efeitos conjugados da pressão norte-americana e da ameaça soviética forçaram a Grã-Bretanha e a França a rever as suas orientações e a concentrar-se na feitura de um modelo de ordenamento que alterava radicalmente os velhos hábitos de rivalidade da velha Europa, reduzidas à condição de potências secundárias dependentes da protecção norte-americana.

26 Ger van Roon. *The Oslo Alliance* in Werner Bauwens, Armand Clesse, Olav Knudsen, editores (1996): 42-73.

27 A diplomacia dos Estados neutrais na II Guerra Mundial é o tema do primeiro estudo moderno sobre os pequenos Estados. Annette Baker Fox (1959).

28 Otto Hintze (1931) *Nature et transformation de l'Etat moderne* in Otto Hintze (1991), *Féodalité, capitalisme et Etat moderne*: 323. Paris: Editions de la Maison des Sciences de l'Homme.

29 A sua previsão não deixa margem a ambiguidades: "We shall not see again a Europe of twenty and a world of more than sixty independent states". E.H. Carr (1945), *Nationalism and after*: 51-52.

30 E.H. Carr (1941), *The future of nations. Independence or interdependence?*: 37. Londres: The Democratic Order # 14. Kegan Paul, Trench, Trebner&Co.

Esse modelo original, assente na Aliança Atlântica e nas Comunidades Europeias, começou a ser edificado no período mais crítico da Guerra Fria, entre 1947 e 1951, e pôde contar com o apoio decisivo dos Estados Unidos desde o início.³¹

O novo ordenamento confirmou o fim da fórmula da neutralidade, que era a regra para os pequenos e médios Estados no tempo da Sociedade das Nações. Na Europa da Guerra Fria, a neutralidade tornou-se uma exceção: a Suécia, a Suíça e a Irlanda continuaram a ser neutras por sua escolha, enquanto a neutralidade, ou o não-alinhamento, da Áustria, da Finlândia e da Jugoslávia foi determinado pelas grandes potências. A regra passou ser a aliança permanente com uma grande potência e, na Europa Ocidental, a filiação dos pequenos Estados nas alianças passou a ser mediada pelas instituições multilaterais, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte e as Comunidades Europeias.

As novas alianças estratégicas europeias e ocidentais foram institucionalizadas em quadros multilaterais que vinculavam as relações das grandes potências entre si e entre estas e os pequenos Estados a um conjunto de normas e procedimentos comuns. As grandes potências trocavam uma (pequena) parte da sua autonomia para obter o reconhecimento da legitimidade da sua preponderância, enquanto os pequenos Estados trocavam uma (grande) parte da sua autonomia para defender os seus interesses dentro das instituições comuns, que garantiam a sua segurança.

A Aliança Atlântica, estabelecida em 1949, integrou não só os Estados Unidos, o Canadá e as potências europeias vencedoras - a França e a Grã-Bretanha - mas também a maior parte dos pequenos Estados da Europa Ocidental. A Holanda, a Bélgica e o Luxemburgo faziam parte da União Ocidental com a França e a Grã-Bretanha, que representavam o lado europeu na convergência transatlântica, mais tarde alargada à Itália, à Noruega, a Portugal, à Dinamarca e à Islândia. Em 1955, a República Federal da Alemanha tornou-se membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte, a qual passou a integrar as três principais potências europeias.

A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço foi criada em 1951, assente numa aliança entre a França e a Alemanha, alargada à Itália e aos três Estados do Benelux. Estes últimos conseguem incluir no tratado de Paris a constituição de um Conselho Especial de Ministros ao lado da Alta Autoridade supranacional.³² O tratado de Roma, quando

31 Ver, *inter alia*, Geir Lundestad (2003), *The United States and Western Europe since 1945*. Oxford: Oxford University Press.

32 Este parece ser o único caso em que os pequenos Estados têm uma iniciativa decisiva na definição da estrutura institucional das Comunidades Europeias. A Holanda, a Bélgica e o Luxemburgo temiam que a

estabeleceu a fórmula da maioria qualificada para a ponderação dos votos no Conselho de Ministros, definiu o *ranking* europeu, reconhecendo três grandes, incluindo a Itália, e três pequenos Estados, com uma capacidade colectiva de veto.³³

A convergência das estratégias dos Estados Unidos e das principais potências democráticas europeias – a Grã-Bretanha, a França e a República Federal da Alemanha – criou a comunidade transatlântica e consolidou a dinâmica de integração europeia.

Os dois pilares institucionais da aliança das democracias ocidentais eram distintos – a Aliança Atlântica também é uma instituição norte-americana, a Comunidade Europeia é uma instituição apenas europeia – mas partilhavam o mesmo modelo multilateral de institucionalização das relações entre os Estados, bem como o propósito comum de garantir que o *status quo* internacional não voltaria a ser alterado pela ascensão aos extremos. A congruência entre as duas instituições resultava ainda do facto da maioria dos Estados serem membros da Comunidade Europeia e da Aliança Atlântica.³⁴

O modelo da comunidade transatlântica revelou-se excepcionalmente duradouro. A Aliança Atlântica resistiu à tentativa gaullista de institucionalizar um directório – Estados Unidos, Grã-Bretanha e França – bem como à retirada francesa do comando militar integrado, ao mesmo tempo que se expandia com a adesão da Grécia e da Turquia, em 1952, da Alemanha, em 1955, e da Espanha, em 1982. A Comunidade Europeia sobreviveu à crise da Comunidade Europeia de Defesa, neutralizou a Associação

França e a Alemanha dominassem a Alta Autoridade e os representantes do Benelux defendem a criação na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço de um órgão de representação directa dos Governos dos Seis. Esse modelo de dualidade institucional foi reproduzido em todos os tratados comunitários, incluindo o Tratado da União Europeia e as suas sucessivas revisões até à data. Pierre Gerbet (1994), *La construction de l'Europe*: 115. Paris: Imprimerie Nationale. Ver ainda Alfred von Staden. *Close to power?* in Hans Mouritzen, Anders Wivel, editores (2005): 75.

33 A França, a Alemanha e a Itália têm quatro votos cada, a Holanda e a Bélgica dois votos e o Luxemburgo um voto. A distribuição assenta na população de cada Estado membro, mas é deliberadamente distorcida para dar aos pequenos Estados o peso indispensável para formar uma minoria de bloqueio. Nos termos do art.º 148 do Tratado de Roma, a maioria qualificada devia ser formada por quatro países e doze votos, o que permitia evitar que as potências principais excluíssem os pequenos Estados dessas decisões. Essa regra manteve-se inalterada até ao Tratado Constitucional da União Europeia, com os ajustamentos indispensáveis no número de votos atribuído a cada Estado membro. Pierre Gerbet (1994): 191. Ver também Christopher Preston (1997), *Enlargement and integration in the European Union*. Londres: Routledge.

34 Os Seis eram todos membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). O primeiro alargamento incluiu um Estado neutral, a Irlanda, mas a Grã-Bretanha e a Dinamarca eram ambos fundadores da OTAN. O segundo alargamento trouxe três novos Estados, todos membros da OTAN – Portugal desde 1949, a Grécia desde 1952 e a Espanha desde 1982, como condição prévia da sua adesão à Comunidade Europeia. Na Aliança Atlântica, sem contar com os dois membros americanos e a Turquia, só a Noruega e a Islândia continuaram a não pertencer à Comunidade Europeia.

Europeia de Comércio Livre (EFTA) como modelo alternativo de regulação económica, ultrapassou a oposição francesa aos alargamentos e, em 1972, com a entrada da Grã-Bretanha, passou a incluir as três principais potências regionais, ao mesmo tempo que integrava a Dinamarca e a Irlanda e, mais tarde, a Grécia, Portugal e a Espanha.

Os alargamentos tornaram o *ranking* da Comunidade Europeia mais complexo. A Europa dos Doze reconhecia uma categoria intermédia entre os quatro maiores e os três mais pequenos. No Conselho Europeu, a Alemanha, a França, a Grã-Bretanha e a Itália ficavam com dez votos, a Espanha aproximava-se desse grupo com oito votos, a Holanda, a Bélgica, a Grécia e Portugal obtinham cinco votos – metade dos votos de um dos grandes –, enquanto a Irlanda e a Dinamarca tinham três e o Luxemburgo dois votos. Os pequenos e médios Estados mantiveram uma capacidade de veto e a ser necessários para formar maiorias qualificadas no Conselho de Ministros.

O modelo de ordenamento assente na Aliança Atlântica e na Comunidade Europeia tornou-se o garante da segurança dos pequenos e médios Estados na Europa Ocidental, tanto no caso dos Estados membros dessas instituições, como no caso dos Estados neutrais, que beneficiavam igualmente da estabilidade dos equilíbrios estratégicos nas relações Leste-Oeste e de uma ordem que reconhecia a legitimidade dos pequenos Estados como parte integrante da sociedade internacional.

Paralelamente, esse modelo conseguiu impor ao conjunto dos pequenos Estados estratégias conservadoras de defesa do *status quo* e de alinhamento com as posições das principais potências ocidentais nas questões fundamentais. (Salvo raras exceções, como o momento revolucionário da transição portuguesa, ou os casos em que prevaleceu a divisão entre as potências relevantes, como, por exemplo, durante a Guerra do Yom Kippur).

As razões da excepcional estabilidade do modelo ocidental durante a Guerra Fria devem-se tanto à divisão bipolar, como à preponderância dos Estados Unidos e às qualidades políticas e institucionais da Aliança Atlântica e da Comunidade Europeia. Nesse sentido, o fim da Guerra Fria teria de perturbar a sua continuidade, em consequência da reunificação da Alemanha e do fim da União Soviética, que alteraram a estrutura de distribuição do poder internacional e os equilíbrios europeus.

O fim da União Soviética podia pôr em causa a Aliança Atlântica, uma vez realizados os seus objectivos estratégicos de conter a expansão do comunismo russo. Os Estados Unidos, no fim da II Guerra Mundial, tinham invertido as suas alianças e não era impossível uma repetição dessa estratégia para incluir a Rússia post-soviética, que

continuava a ser a segunda maior potência nuclear, no arco das alianças da potência vencedora. Por outro lado, o fim da ameaça soviética e o retraimento estratégico da Rússia criavam condições para as potências europeias ultrapassarem uma excessiva dependência perante os Estados Unidos e assumirem as suas responsabilidades como garantes da segurança europeia. A nova Organização de Segurança e Cooperação Europeia, podia ser uma alternativa à velha divisão, depois do fim dos regimes comunistas na Europa de Leste e da dissolução do Pacto de Varsóvia, em 1991. O Tratado de Maastricht procurou uma forma de associação da União da Europa Ocidental,³⁵ enquanto a França e a Alemanha criavam o *Eurocorps*, uma força militar conjunta aberta à participação de outros Estados membros da União Europeia, que os federalistas quiseram apresentar como o princípio de um exército europeu.³⁶

Porém, a Aliança Atlântica não se desfez, a Organização do Tratado do Atlântico Norte continuou a ser o garante colectivo da defesa europeia, e os Estados Unidos, embora reduzindo gradualmente a sua presença estratégica e militar, não deixaram de ser uma potência europeia.

Os Estados Unidos e a Aliança Atlântica assumiram o enquadramento político e militar dos seus antigos adversários. Desde logo, os Estados Unidos garantiram que a Rússia seria o único sucessor nuclear militar da União Soviética, criando as condições para a Ucrânia renunciar ao estatuto de potência nuclear sem perder a sua independência. Por outro lado, a Organização do Tratado do Atlântico Norte estabeleceu os mecanismos formais, como a Parceria para a Paz e o Conselho de Parceria Euro-Atlântico, que

35 A relação entre a União Europeia e a União da Europa Ocidental ficou codificada nos artigos J.4.1 e J.4.2. do tratado da União Europeia. Ver também a *Declaration on the role of the Western European Union and its relations with the European Union and the Atlantic Alliance*, Maastricht, 10 de Dezembro de 1991. Ver também Peter van Ham. The EU and WEU: from cooperation to common defence? in Geoffrey Edwards, Alfred Pijpers, editores (1997), *The politics of European treaty reform. The 1996 Intergovernmental Conference and beyond*: 306-325. Londres: Pinter.

36 O Corpo Franco-Alemão - o Eurocorpo - foi criado em 21 de Maio de 1992, e incluía a I Divisão blindada francesa, estacionada na Alemanha, e a 10ª Divisão Panzergrenadier, que manteve sempre uma dupla subordinação de comando à Organização do Tratado do Atlântico Norte e ao Eurocorpo. O Eurocorpo, cuja origem remonta à necessidade de definir um quadro de permanência das forças militares francesas na Alemanha unificada e à criação da brigada franco-alemã, provocou tensões entre os aliados, uma vez que os Estados Unidos e a Grã-Bretanha se opunham ao desenvolvimento de forças europeias separadas da Aliança Atlântica. Todavia, em 22 de Dezembro de 1992, nos termos de um acordo com o SACEUR, o Eurocorpo passou a estar sob comando da Organização do Tratado do Atlântico Norte em situações de crise. A Bélgica, o Luxemburgo e a Espanha aderiram ao Eurocorpo, que se tornou operacional em 30 de Novembro de 1995. Sean Kay (1998), *NATO and the future of European security*: 127-128. Nova York: Rowman&Littlefield. Michael Meimeth. Germany in Michael Brenner (1998), *NATO and collective security*: 95-99. Nova York: St. Martin's Press.

tornaram possível a associação dos antigos adversários e, nos casos da Rússia e da Ucrânia, acordos bilaterais específicos. Por último, entre 1997 e 2004, as democracias post-comunistas, incluindo as três pequenas repúblicas bálticas, foram convidadas a tornar-se membros da Aliança Atlântica, cuja expansão precedeu os alargamentos da União Europeia na Europa de Leste. Contra as expectativas iniciais, que antecipavam o fim da Aliança Atlântica com o fim da Guerra Fria, o pilar estratégico e militar da comunidade transatlântica consolidou o seu lugar como parte integrante do modelo de ordenamento europeu e ocidental do post-Guerra Fria.³⁷

A unificação da Alemanha podia pôr em causa a União Europeia, pois a motivação alemã para se subordinar ao regime comunitário tenderia a diminuir depois de ter recuperado a sua soberania. Por outro lado, a alteração dos equilíbrios europeus podia impor uma convergência entre a França e a Grã-Bretanha para contrabalançar a ressurgência da grande potência central.³⁸ Depois da queda do Muro de Berlim, a França e a Grã-Bretanha tentaram travar a unificação da Alemanha. Mas a França recusou seguir uma estratégia de *balancing* para conter a Alemanha³⁹ e preferiu consolidar o eixo franco-alemão para ancorar a estabilidade europeia no processo comunitário.

Nesse contexto, foi possível obter a criação da União Europeia e o programa de unificação económica e monetária, que devia tornar irreversível a integração europeia, bem como a criação da Política Externa e de Segurança Comum. Os responsáveis alemães partilhavam a visão da União Europeia como o centro de estabilidade política regional, indispensável tanto para garantir a continuidade do modelo de ordenamento ocidental – incluindo a Aliança Atlântica – como para evitar uma deriva nacionalista interna que prejudicaria a consolidação gradual da preponderância alemã no directório formado pelas três grandes potências europeias.

37 Sobre a evolução da Aliança Atlântica no post-Guerra Fria ver *inter alia* Paul Cornish (1997), *Partnership in crisis. The US, Europe and the fall and rise of NATO*. Londres: RIIA Chatham House Papers. James Goldgeier (1999), *Not whether but when. The U.S. decision to enlarge NATO*. Washington: The Brookings Institution. Stanley Sloan (2005), *NATO, the European Union, and the Atlantic Community*. Nova York: Rowman&Littlefield.

38 Para Joseph Grieco, o facto da França e da Itália defenderem a União Económica e Monetária é sinónimo de uma estratégia de *bandwagoning* em relação à Alemanha. Joseph Grieco (1995), "The Maastricht treaty, Economic and Monetary Union and the neo-realist research program". *Review of International Studies* 21 | 1 |: 21-40.

39 Gilles Andréani. *The franco-german relationship in a new Europe* in David Calleo, Eric Staal, editores (1998), *Europe's franco-german engine*. 34. Washington: SAIS European Studies, Brookings Institution Press.

A reunificação da Alemanha marcou o regresso das grandes potências e acentuou a clivagem entre os grandes e os pequenos Estados. O Tratado de Maastricht marcou uma nova etapa no aprofundamento do processo de integração e acentuou a clivagem entre o centro e as periferias na Europa Ocidental.

Tipicamente, o debate sobre o futuro da Europa começou a seguir às decisões fundamentais. O tema principal eram as teses sobre a “geometria variável”, que queriam separar o centro das periferias e em que se revelaram, paralelamente, a estratégia francesa dos “círculos concêntricos”, que queria manter os pequenos e médios Estados da Europa central e oriental permanentemente fora da União Europeia, e a estratégia alemã da *Kern Europa*, que queria integrar os vizinhos orientais da Alemanha, a começar pela Polónia, pela Checoslováquia e pela Hungria, na ordem multilateral ocidental, mas procurava compensar os riscos do alargamento da União Europeia com a constituição de um “núcleo duro” europeu, restrito e dominado pelo eixo franco-alemão.⁴⁰

Esse debate dividiu os pequenos e médios Estados e acentuou os dilemas da integração.⁴¹ Entre os Estados membros da União Europeia, a grande maioria escolheu uma estratégia de alinhamento crescente com a França e a Alemanha. Essa decisão implicava estar na primeira linha de todos os programas comunitários, incluindo os acordos de Schengen⁴² e o processo da União Económica e Monetária, de modo a neutralizar os riscos de isolamento periférico e de exclusão da dinâmica de construção europeia. Essa orientação era tanto mais premente para os pequenos Estados das orlas periféricas que

40 A “Europa dos círculos concêntricos” foi apresentada por Edouard Balladur, Primeiro Ministro francês, e a *Kern Europa* por Karl Lammers, deputado da CDU ao *Bundestag*. Ver Jonathan Story. The idea of the core: the dialectics of history and space in Geoffrey Edwards, Alfred Pijpers, editores (1997), *The politics of European treaty reform. The 1996 Intergovernmental Conference and beyond*: 15-43. Londres: Pinter. Ver também Edouard Balladur. “Pour un nouveau traité de l’Elysée”, *Le Monde*, 20 de Novembro de 1994. O texto de Karl Lammers, também apresentado em 1994, está traduzido em Karl Lammers. Strengthening the hard core in Peter Gowan, Perry Anderson, editores (1997), *The question of Europe*: 104-116. Londres: Verso.

41 Neste contexto, o dilema da integração resulta da necessidade de escolher entre estar no centro das decisões europeias e reduzir a autonomia nacional num conjunto significativo de políticas públicas, ou preservar a autonomia do Estado, correndo o risco de exclusão ou de marginalização periférica. Esse dilema é partilhado por todos os Estados membros da União Europeia, mas a escolha é ainda mais difícil no caso dos pequenos e médios Estados, que não têm uma margem de erro comparável à dos grandes Estados. Ver Anders Wivel (2005), *Small EU member states after enlargement: a new context of foreign policy-making?* Ms. Workshop on Small States Studies, Center for Small State Studies, University of Iceland.

42 Em 1985, a França, a Alemanha e o Benelux concluíram os acordos de Schengen. A Itália aderiu em 1990, e Portugal, a Espanha e a Grécia em 1992. A Dinamarca só aderiu em 1996, em conjunto com a Áustria, a Finlândia e a Suécia.

consideravam inevitável, a prazo, o alargamento à Europa Central e Oriental, e queriam consolidar antecipadamente a sua posição como parte integrante do centro europeu. Só uma pequena minoria preferiu manter uma maior margem de autonomia e seguir a posição da Grã-Bretanha, que não aderiu nem à moeda única, nem aos acordos de Schengen.⁴³

Paralelamente, o fim da Guerra Fria tornou supérfluo o estatuto dos Estados neutrais. A Áustria, a Suécia, a Finlândia e a Suíça continuavam fora das instituições europeias e quiseram rever a sua posição estratégica regional. A tradição neutralista resistia à integração na Organização do Tratado do Atlântico Norte, mas não era posta em causa pela adesão à União Europeia. Por outro lado, a força da dinâmica regional levou também a Noruega e a Islândia, membros da Aliança Atlântica, a voltar a pôr a questão da entrada nas instituições comunitárias.

Em 1994, a Áustria, a Suécia e a Finlândia tornaram-se membros da União Europeia, enquanto na Suíça, na Finlândia e na Islândia, os acordos de adesão, submetidos a *referenda*, foram rejeitados pela maioria dos eleitores.⁴⁴

As tentativas de criar um Exército europeu e a vontade da França de demarcar a Europa dos Estados Unidos criaram problemas pontuais. A Grã-Bretanha, tal como a Holanda, Portugal e a Dinamarca defenderam as posições atlantistas no debate europeu. Com excepção da Bélgica e do Luxemburgo - e, nessa fase, também da Espanha - a maioria dos pequenos e médios Estados, membros da Aliança Atlântica e da União Europeia, não quis tomar nenhuma posição que pusesse em causa a continuidade do modelo tradicional. A Política Externa e de Segurança Comum e a associação com a União da Europa Ocidental também criaram problemas, desde logo por nem todos os Estados da União Europeia serem signatários dos acordos de Paris de 1954.⁴⁵ Os eleitores dinamarqueses votaram contra o Tratado de Maastricht, em parte por não quererem correr o risco de ter de enviar os seus soldados "defender interesses coloniais franceses em África".⁴⁶

43 Em 2000, a Dinamarca e a Suécia, foram os outros dois Estados membros que não aderiram ao Euro, enquanto a Irlanda permanece fora do espaço Schengen.

44 John Redmond (1997), *The 1995 enlargement of the EU: negotiations, issues, accessions and rejections*. Aldershot: Ashgate Publishing Company.

45 Portugal e a Espanha ratificaram o tratado de adesão à União da Europa Ocidental (UEO) em 1988 e tornaram-se membros em 1990 e a Grécia em 1995. Entre os Estados membros da União Europeia que pertencem à OTAN só a Dinamarca não aderiu à UEO.

46 Ben Tonra (2001), *The Europeanisation of National Foreign Policy. Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*. Londres: Ashgate.

Os pequenos e médios Estados da Europa Central e Oriental responderam à ameaça (francesa) de exclusão permanente com a sua dupla candidatura à União Europeia e à Aliança Atlântica.⁴⁷ Para as democracias post-comunistas, designadamente para o trio de Visegrad - Polónia, Checoslováquia e Hungria, os três com fronteiras com a Alemanha - não havia nenhuma alternativa válida à dupla integração nas instituições europeias e ocidentais. A revolução de 1989 tinha sido feita em nome do “regresso à Europa” e a “Europa” significava tanto a União Europeia como a Aliança Atlântica.

Nesse contexto, o fim da Guerra Fria fortaleceu o modelo dual construído durante a Guerra Fria. A Alemanha e a maioria dos pequenos e médios Estados, de melhor ou pior grado, jogaram a favor dessa linha⁴⁸ e, desse modo, a mudança dos equilíbrios estratégicos e das fronteiras na Europa realizou-se dentro de um quadro de continuidade da União Europeia e da Aliança Atlântica, fortalecido pelo alargamento paralelo dos dois pilares multilaterais ao conjunto das novas democracias.

A única excepção foi a Jugoslávia, cujo regime comunista se tinha separado do centro soviético no princípio da Guerra Fria. O fim do comunismo pôs em causa a continuidade do Estado e, com o fim da divisão europeia, a comunidade ocidental deixou de ter um motivo válido para proteger um regime comunista dissidente na Europa de Leste. Porém, a desagregação da federação jugoslava não foi pacífica e a escalada de violência, provocada pelo confronto entre a Sérvia e as repúblicas secessionistas - a Croácia, a Eslovénia, a Bósnia-Herzegovina -, marcou o regresso da guerra à Europa. A União Europeia não conseguiu fazer nada para conter o conflito, que só terminou com a intervenção tardia dos Estados Unidos e da Aliança Atlântica, em 1995.

A tragédia jugoslava foi o contraponto da transição democrática dos regimes post-comunistas na Europa Central e Oriental e do fim pacífico da União Soviética.

O modelo de ordenamento europeu assenta numa crescente homogeneização dos regimes políticos, das economias e das sociedades, a par de uma crescente heterogenei-

47 Sobre os processos de alargamento à Europa Central e Oriental, ver Stuart Croft, John Redmond, G. Wyn Rees, Mark Webber (1999), *The enlargement of Europe*. Manchester: Manchester University Press. Neill Nugent, editor (2004), *European Union enlargement*. Londres: Palgrave. Ver também Marc Maresceau, editor (1997), *Enlarging the European Union. Relations between the EU and Central Eastern Europe*. Londres: Longman. John Redmond, Glenda Rosenthal, editores (1998), *The expanding European Union*. Londres: Lynne Rienner.

48 Mesmo nos casos - Portugal, por exemplo - em que o alargamento prejudicava seriamente a sua posição relativa, os pequenos Estados não podiam deixar de defender o alargamento, embora com condições. Ver Carlos Gaspar (2000). “Portugal e o alargamento da União Europeia”, *Análise Social* (35) 154-155: 327-372.

dade histórica, nacional e cultural da União Europeia resultante dos sucessivos alargamentos. A democracia pluralista, o Estado de direito e a economia de mercado passaram a ser condições formais para fazer parte do processo comunitário e do arquipélago da “paz democrática”, cujo perímetro é definido pelas instituições multilaterais europeias e ocidentais. A homogeneidade democrática da Europa Ocidental, completada com as transições post-autoritárias em Portugal, na Grécia e na Espanha, contagiou os pequenos e médios Estados da Europa de Leste. Para as elites post-comunistas, o “regresso à Europa” passou a ser uma questão de sobrevivência da democracia e os futuros membros completaram, em marchas forçadas, os respectivos processos de transição para integrar a União Europeia e a Aliança Atlântica no mais curto prazo possível.⁴⁹

A adesão implicava não só mudanças radicais em todos os domínios, como impunha fortes limitações à soberania e à autonomia que os antigos satélites da União Soviética tinham acabado de recuperar. Porém, a alternativa à homogeneização democrática e liberal, como o demonstrou o caso da Jugoslávia, parecia ser a fragmentação dos Estados, a ressurgência dos nacionalismos e a escalada da violência ou, na melhor hipótese, o triste purgatório post-soviético da Rússia, da Ucrânia, da Bielorrússia ou da Moldávia.

A Alemanha empenhou-se a fundo no duplo alargamento da União Europeia e da Aliança Atlântica, com o apoio dos Estados Unidos. Para a segurança europeia, a alternativa à integração dos Estados da Europa Central e Oriental era um espaço vazio entre as duas principais potências continentais – a Alemanha e a Rússia post-soviética – com o risco de se repetirem os maus resultados do interregno entre as duas grandes guerras, ou mesmo de reproduzir a tragédia jugoslava. Fora do círculo institucional, os pequenos e médios Estados não tinham condições para resistir às pressões externas e podiam perturbar seriamente a estabilidade regional.

Os pequenos e médios Estados europeus preferiram pagar o preço da previsibilidade e da segurança do que correr os riscos da autonomia e da independência, à margem das instituições europeias e ocidentais. Os Estados neutrais, como a Áustria, a Suécia e a Finlândia, aderiram à União Europeia logo em 1994, adiando a sua decisão sobre o alinhamento transatlântico. A Noruega e a Islândia permaneceram fora da União Europeia, mas pertencem ambos à Organização do Tratado do Atlântico Norte. Na Europa Central e Oriental, todos os que puderam preencher, em maior ou menor grau, as condições de

49 Wade Jacoby (2004), *The enlargement of the European Union and NATO*. Cambridge: Cambridge University Press.

adesão – a Polónia, a República Checa, a Hungria, a Eslovénia, a Eslováquia, a Lituânia, a Letónia, a Estónia, a Bulgária e a Roménia – tornaram-se membros da Aliança Atlântica e da União Europeia, por essa ordem, entre 1997 e 2007. As suas escolhas fortaleceram a continuidade do modelo de ordenamento construído durante a Guerra Fria, bem como a congruência entre a Aliança Atlântica e a União Europeia. Porém, provocaram uma dupla deslocação do centro de gravidade estratégica – de Paris para Berlim e de Bruxelas para Viena – e criaram um desequilíbrio insustentável nas relações entre os grandes e os pequenos Estados, cujo número quase triplicou na União Europeia com os sucessivos alargamentos do post-Guerra Fria.

Portugal e a crise europeia e ocidental

Portugal é um dos mais antigos Estados da Europa e um dos mais velhos pequenos Estados europeus, com uma experiência histórica e diplomática significativa e uma longa tradição de presença nas instituições multilaterais.

No fim da Grande Guerra, em que combateu ao lado da *Entente*, Portugal participou nas Conferências de Paris e fez parte da Sociedade das Nações. Durante a II Guerra Mundial, conseguiu defender a sua neutralidade perante a Alemanha e deu início a uma relação de aliança duradoura com os Estados Unidos. Em 1949, foi um dos doze fundadores da Aliança Atlântica e, em 1960, integrou a EFTA, ao lado da Grã-Bretanha, da Noruega, da Dinamarca, da Suécia, da Áustria e da Suíça. Na sequência da transição democrática, tornou-se membro da Comunidade Europeia, em 1986.

A integração europeia de Portugal foi importante para assegurar a estabilidade da democracia pluralista e consolidar a sua posição internacional como um Estado europeu e ocidental, depois da fase de transição revolucionária e do fim do império ultramarino. Tal como aconteceu na maior parte dos Estados da Comunidade Europeia, a escolha europeia foi uma decisão das elites nacionais e parte integrante do consenso interno entre os principais partidos democráticos.

Portugal enfrentou a viragem decisiva do fim da Guerra Fria – um momento de forte incerteza que podia pôr em causa o seu lugar na construção europeia – já como membro da Comunidade Europeia e participou formalmente nas conferências intergovernamentais e na negociação do Tratado de União Europeia.

As posições portuguesas nesse processo seguiam uma linha minimalista, nomeadamente na recusa da definição federal da integração europeia e de uma política de

defesa europeia, bem como nos termos de referência da associação com a União da Europa Ocidental e da Política Externa e de Segurança Comum.

No contexto europeu, Portugal alinhou com a estratégia britânica para consolidar a aliança com os Estados Unidos e contrabalançar o eixo franco-alemão. No contexto interno, Portugal procurou um equilíbrio entre as dimensões atlântica e europeia da sua posição internacional, em que a primeira prevalecia nas políticas externas e de defesa, onde a prioridade continuava a ser a Aliança Atlântica, e a segunda nas políticas económicas e sociais, onde a prioridade era o acesso aos fundos estruturais, em parceria com a Espanha e outros países da Europa do Sul.⁵⁰ No contexto peninsular, o equilíbrio euro-atlântico de Portugal representava uma estratégia de diferenciação típica de um pequeno Estado cujo vizinho se quer assumir como uma potência regional, que servia para demarcar as posições nacionais do zelo europeísta da Espanha alinhada com o eixo continental.

Os anos seguintes foram marcados pela incerteza sobre o futuro da Europa e os riscos da transferência do centro de gravidade europeu para Norte e para Leste, o que significava, por um lado, a desvalorização dos temas mais caros para a Europa do Sul, incluindo a Política Agrícola Comum, na agenda das políticas europeias e, por outro lado, a recentragem dos investimentos externos na Europa Central e Oriental e a necessidade de repartir os fundos de coesão por um número crescente de novos Estados membros, incluindo os novos *Länder* da República Federal da Alemanha.

A posição portuguesa evoluiu para responder aos riscos de marginalização periférica, acentuados pela possibilidade de ter a Espanha como parte do “núcleo central” europeu. Nesse contexto, os responsáveis políticos decidiram que Portugal devia passar a ser “tão europeísta como a Espanha”,⁵¹ o que implicava acompanhar as etapas sucessivas da União Económica e Monetária, bem como aderir aos acordos de Schengen. O alinhamento atlantista permaneceu no quadro das políticas de segurança e defesa, nomeadamente com a defesa do alargamento paralelo da Organização do Tratado do Atlântico Norte e da União Europeia às democracias post-comunistas, que contrariava a estratégia francesa, mas era apoiado pela Alemanha e pela Grã-Bretanha. A estratégia de diferenciação ibérica

50 Os cinco países da Europa do Sul não tomaram nenhuma posição comum na negociação do Tratado de Maastricht, em que a França se concentrou na consolidação da sua aliança alemã. Panis Tsakaloyannis. *The EU and the common interests of the South?* in Geoffrey Edwards, Alfred Pijpers, editores (1997): 142-158.

51 A frase do Ministro dos Negócios Estrangeiros, José Manuel Durão Barroso, é citada por Teresa de Sousa. “Dez anos depois da assinatura do tratado de adesão, o processo de reforma de Maastricht. Recuos, recaídas e silêncios”, *Público*, 12 de Junho de 1995.

expressiu-se quer na reestruturação dos comandos da Aliança Atlântica, com a inserção do conjunto do território português no comando marítimo da Organização do Tratado do Atlântico Norte,⁵² quer nas reformas sucessivas do tratado da União Europeia.

No início da revisão do Tratado de Maastricht, Portugal assumiu a defesa da virtude dos pequenos Estados contra o directório das grandes potências, um tema fora de moda na política europeia.⁵³ No essencial, essa posição era dirigida contra a Espanha,⁵⁴ cuja prioridade continuava a ser obter o reconhecimento do seu estatuto como um dos “Grandes” na União Europeia, o que teria como consequência a subalternização de Portugal perante o principal Estado peninsular no contexto europeu.⁵⁵ Dito isso, no processo de revisão dos tratados europeus, os argumentos portugueses defendiam o *status quo* e, portanto, ironicamente, jogavam a favor de um directório das três principais potências regionais, pouco dispostas a alargar o círculo da decisão europeia.

De certo modo, as dimensões económica, política e de segurança tendiam a definir clivagens distintas na política europeia de Portugal.⁵⁶ Na dimensão económica, era preciso estar com os “países da coesão”, incluindo a Espanha, a Grécia e a Irlanda, para obter dos países mais ricos os fundos orçamentais indispensáveis para a dotação dos fundos estruturais; na dimensão de defesa, Portugal acompanhava a ala atlantista, com a Grã-Bretanha, a Holanda e a Dinamarca, contra as tentativas da França para reduzir o estatuto da Aliança Atlântica como responsável da defesa europeia; na dimensão política e institucional resistia, em nome do princípio da igualdade dos Estados, a todos os modelos de “geometria variável” ou de “múltiplas velocidades” que excluíssem,

52 António Martins da Cruz (1998). “A nova NATO”, *Nação e Defesa* 2.ª Série, (84): 22.

53 A expressão mais eloquente do elogio da virtude dos pequenos Estados na construção europeia continua a pertencer a um Primeiro Ministro português, Anibal Cavaco Silva, segundo o qual “são os pequenos e médios Estados que garantem a estabilidade e a coesão entre todos e, em particular, entre os grandes. Eles são, na realidade, o cimento da União Europeia.” Anibal Cavaco Silva. “Portugal e a revisão do Tratado de Maastricht”, *Público*, 4 de Junho de 1995.

54 O Presidente do Governo espanhol, Felipe Gonzalez, considerou “quixotesca” a crítica dos “Grandes” feita pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros português. Ver José Manuel Durão Barroso, “Uma certa ideia da Europa”, *Público*, 25 de Outubro de 1993. Felipe González Márquez. “La Europa que necesitamos”, *El Pais*, 28 de Outubro de 1993. Ver também Ignacio Cembrero. “España y Portugal discrepan sobre todos los aspectos de la integracion europea”, *El Pais*, 25 de Outubro de 1993.

55 O antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros José Manuel Durão Barroso sublinhou esses riscos quando referiu “os receios quanto às clivagens entre os Estados de maior e menor dimensão a propósito das questões institucionais, que poderá vir a consolidar-se, no sentido de agrupamentos_sub-regionais, gerando alianças pelo menos implícitas mais ou menos fixas e até a eventual tentativa de repartição de zonas de influência entre as maiores potências europeias.” José Manuel Durão Barroso (1997). “Efeitos de sistema e estratégias políticas na actual situação europeia”, *Europa. Novas Fronteiras* 2: 9.

56 Nuno Severiano Teixeira (1999), *O interesse nacional entre a teoria e a história*. Ms.

à partida, a participação de todos os Estados membros, ao mesmo tempo que empunhava a bandeira dos pequenos contra os grandes Estados e a ameaça do directório e, paralelamente, defendia a Comissão Europeia como o “aliado natural” dos Estados menores.⁵⁷

A ambiguidade da estratégia portuguesa era, ao mesmo tempo, a sua maior virtude e o seu principal defeito. Querer ser “tão europeísta como a Espanha” era uma forma de impedir que o vizinho representasse o todo peninsular no centro europeu,⁵⁸ mas implicava um alinhamento crescente com as políticas do rival ibérico. O tema dos “pequenos países” podia ter uma ressonância positiva entre os bem pensantes, mas uma coligação autónoma dos pequenos Estados era uma impossibilidade teórica e prática, sem precedentes na União Europeia. Os esforços da estratégia portuguesa não bastavam nem para ultrapassar os dilemas da integração, nem para neutralizar os riscos de isolamento.

As guerras jugoslavas abriram uma nova frente na definição das prioridades dos pequenos Estados membros.

Não obstante as suas forças militares terem estado mobilizadas para a frente de Trieste nos cenários de guerra da OTAN durante a Guerra Fria, Portugal não tinha uma política balcânica. Porém, os decisores nacionais compreenderam a necessidade política de participar na Força Internacional (IFOR), constituída no quadro da Aliança Atlântica para impor os acordos de Dayton na Bósnia-Herzegovina, em finais de 1995.⁵⁹ O sentido essencial da participação das Forças Armadas portuguesas foi, desde o início, marcar o seu lugar na diplomacia europeia que começou a existir, justamente, com as crises balcánicas. A presença militar fortaleceu a posição nacional na Aliança Atlântica e na União Europeia. O envio de um contingente militar importante para a Bósnia-Herzegovina pesou na avaliação final da candidatura de Portugal ao “núcleo fundador” da moeda única, indispensável para estar na linha da frente na União Europeia.

Desde 1995, Portugal passou a estar presente em todas as missões militares da OTAN, incluindo a guerra do Kosovo, bem como nas da União Europeia, a partir de 2003, e ainda em missões das Nações Unidas, como em Timor-Leste, entre 1999 e 2004, ou no Líbano, com o reforço europeu da UNIFIL, em 2006. Desse modo, embora os limites da sua

57 Francisco Seixas da Costa (1998). “Portugal e o desafio europeu”, *Nação e Defesa* 2.ª Série, (85): 15-28. José Manuel Durão Barroso (1997). “Efeitos de sistema e estratégias políticas na actual situação europeia”. *Europa. Novas Fronteiras* 2: 5-10. Ver ainda Portugal. MNE. GSAE. Revisão do Tratado da União Europeia. Principais orientações para a definição da posição portuguesa. Memorandum de 18 de Maio de 1995.

58 José Manuel Durão Barroso (1998). “A Identidade Europeia de Segurança e Defesa (Alguns elementos sobre a posição portuguesa)”, *Nação e Defesa* 2.ª Série, (84): 124.

59 António Vitorino (1998), *Opções de política de defesa nacional*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

participação não tenham podido assegurar a sua participação nos núcleos informais constituídos para os Balcãs, o Afeganistão ou o Congo,⁶⁰ Portugal quis sublinhar o seu estatuto como membro efectivo da OTAN e da UE em todas as dimensões.⁶¹

Dessa forma, valorizando as suas capacidades militares, Portugal, tal como a maior parte dos pequenos Estados, nomeadamente os novos membros da Europa Central e Oriental, tentou compensar os efeitos do seu declínio relativo, que se acentuou desde o “11 de Setembro” e com a revisão final do Tratado da União Europeia.

Os massacres terroristas de Nova Iorque e Washington não só deram lugar a uma mudança radical nas prioridades da política internacional dos Estados Unidos, com efeitos sobre o conjunto dos seus aliados, como confirmaram a centralidade das políticas de defesa e de segurança na comunidade europeia e ocidental.

A viragem que tornou possível a institucionalização de uma política de defesa na União Europeia começou com as crises balcânicas. O intervalo prolongado entre o início das guerras jugoslavas e a intervenção dos Estados Unidos, sem a qual era impossível mobilizar os recursos da Organização do Tratado do Atlântico Norte, demonstrou os riscos da impotência europeia. A excessiva dependência perante o aliado norte-americano foi, de resto, confirmada na guerra do Kosovo, em 1999.

A política de defesa na União Europeia só podia ser institucionalizada num quadro estrito de complementaridade com a Aliança Atlântica, excluindo qualquer intervenção militar europeia que pudesse pôr em causa a estabilidade da OTAN, sem todavia impedir tensões reais entre os aliados acerca do seu sentido estratégico último.⁶²

Na sua origem, a iniciativa britânica representou não só uma estratégia europeia necessária para prevenir os riscos resultantes de uma crescente distância dos Estados

60 O primeiro núcleo informal reuniu a França, a Grã-Bretanha e a Alemanha, ao lado dos Estados Unidos, da Rússia e da União Europeia no Grupo de Contacto para a Bósnia-Herzegovina, mais tarde alargado à Itália na questão do Kosovo. Os núcleos informais, ou *core groups*, constituídos na União Europeia tratam do Afeganistão, do Congo e da Somália. A *troika* europeia incluiu a Holanda, a Itália e a Espanha no núcleo informal do Afeganistão. A França, a Grã-Bretanha e a Bélgica formam o núcleo informal do Congo. O núcleo informal para a Somália inclui a Grã-Bretanha, a Itália e a Suécia. Sobre os “*core groups*”, ver Stephan Keukeleire (2006), *EU Core Groups. Specialisation and Division of Labour in EU Foreign Policy*. Bruxelas: Center for European Policy Studies Working Document 252.

61 Hans Mouritzen e Anders Wivel definem como “*core insiders*” os pequenos e médios Estados europeus que pertencem à OTAN e à União Europeia, sem cláusulas de excepção ou de *opting out*, as quais deviam incluir não só a moeda única europeia ou o espaço Schengen, mas também a participação nos comandos militares integrados e nas missões militares internacionais da OTAN e da União Europeia. Hans Mouritzen, Anders Wivel. Constellation theory in Hans Mouritzen, Anders Wivel editores (2005): 30.

62 Stanley Sloan (2005). Ver também Jolyon Howorth. Why ESDP is necessary and beneficial for the Alliance in Jolyon Howorth, John Keeler, editores (2003), *Defending Europe: The EU, NATO and the quest for European autonomy*: 219-238. Londres: Palgrave.

Unidos - uma estratégia de *hedging* -,⁶³ mas também uma estratégia francesa e britânica para contrabalançar a preponderância alemã na União Europeia - uma estratégia de *balancing*.⁶⁴ Com efeito, a França e a Grã-Bretanha, como potências nucleares e membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas e com uma longa tradição ininterrupta de intervenções militares externas, tinham uma vantagem relativa perante a Alemanha, ainda prisioneira do seu passado nos domínios da política externa e de defesa.

A cimeira bilateral franco-britânica de Saint-Malo, em Dezembro de 1998, marcou uma revolução no processo de integração regional e foi o primeiro passo decisivo para a instucionalização da Política Europeia de Defesa e Segurança (PESD) no Conselho Europeu de Nice, em 2000, a partir do qual a União Europeia vai poder assumir competências próprias nas políticas de defesa.⁶⁵

A Política Europeia de Defesa e Segurança, embora subordinada à OTAN e limitada às “missões de Petersberg” e apesar dos atrasos na formação de uma força de intervenção rápida com capacidade autónoma de projecção estratégica, tornou mais consistentes os esforços no sentido de definir posições comuns no quadro da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Por outro lado, a relevância crescente das políticas externas e de defesa e a necessidade de assumir responsabilidades de segurança, fortaleceu a posição interna do triunvirato.⁶⁶ Nas crises externas, a França, a Grã-Bretanha e a Alemanha tiveram sempre uma posição central, enquanto os pequenos e médios Estados, incluindo a Espanha, a Polónia, e a Itália, mostraram uma capacidade limitada para interferir nas suas decisões. Na escolha das missões internacionais, na construção das doutrinas estratégicas, na definição das prioridades da indústria de defesa, os três Grandes detêm o essencial do poder.

A tendência para a consolidação paralela do directório europeu e das políticas externas e de defesa da União Europeia não foi interrompida nem pela crise transatlântica, nem pela crise europeia.

A crise transatlântica começou depois do “11 de Setembro”. Os Estados Unidos invadiram o Afeganistão praticamente sozinhos e recusando a participação formal da

63 Robert Art. Europe hedges its security bets in T.V. Paul, James Wirtz, Michel Fortmann, editores (2004), *Balance of power. Theory and practice in the 21st century: 1779-213*. Stanford: Stanford University Press.

64 Seth Jones (2007), *The rise of European security cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.

65 Jolyon Howorth (2007), *Security and defence policy in the European Union*. Londres: Macmillan.

66 Embora poucos analistas o reconheçam e defendam explicitamente. Uma excepção é Stephan Keukeleire. The case for a “Directorate” in the CESDP in Alfred Pijpers, editor (2000), *On cores and coalitions in the EU. The position of some small states*. The Hague: Clingendael # 7.

OTAN, não obstante os aliados terem invocado, pela primeira vez, a cláusula de segurança colectiva. Em Janeiro de 2002, o discurso do Presidente dos Estados Unidos sobre o “Eixo do Mal” foi criticado, publicamente, por responsáveis alemães, franceses e comunitários. A Alemanha e a França opuseram-se frontalmente à estratégia de invasão do Iraque e a administração norte-americana respondeu com uma tentativa inédita para dividir os seus aliados da OTAN, contrapondo à “velha Europa” – a Alemanha, a França, a Bélgica e o Luxemburgo – a “nova Europa” – a Grã-Bretanha, a Espanha, a Itália, a Polónia, Portugal, a Dinamarca, a Hungria e a República Checa, signatários da “Carta dos Oito”, aos quais se somaram os “Dez de Vilnius”, da Lituânia à Roménia.⁶⁷

No momento crítico, a maioria dos pequenos (e médios) Estados⁶⁸ alinhou com os Estados Unidos e a Grã-Bretanha contra o “Eixo da Paz”, que incluía também a Rússia e a China, ambos membros permanentes do Conselho de Segurança. Numa atitude arrogante contra dois pequenos Estados candidatos à Aliança Atlântica, o Presidente da República francesa criticou a posição da República Checa e da Hungria no “Grupo dos Oito”, afirmando que “tinham perdido uma boa ocasião para estar calados”.

A divisão transatlântica tornou, aparentemente, a posição dos pequenos Estados mais relevante, na medida em que estes passaram a ser disputados pelas duas partes e podiam ter uma oportunidade para determinar o resultado da crise entre as principais potências ocidentais.⁶⁹ Mas os pequenos e médios Estados não só não tomaram partido autonomamente, como se limitaram a alinhar com as grandes potências que comandavam os dois campos. A sua tomada de posição não foi decisiva, embora tenha reforçado o lado que correspondia à posição mais conservadora de defesa da continuidade da aliança ocidental. De facto, a crise transatlântica criou uma situação de incerteza negativa para os pequenos Estados,⁷⁰ cujo pior pesadelo era serem obrigados a escolher entre o “Eixo da Paz” franco-alemão e os Estados Unidos. (Essa escolha era difícil também para potências intermédias, como a Espanha, onde a divisão transatlântica

67 Jose Maria Aznar et al. “United we stand”, *Wall Street Journal*, 30 de Janeiro de 2003. Statement of the Vilnius 10 Group, 5 de Fevereiro de 2003.

68 A Holanda, a Noruega e a Islândia e a Grécia, membros da Aliança Atlântica, bem como a Suécia, a Finlândia, a Áustria e a Suíça, na fileira neutral, ou ainda a Sérvia e a Bósnia-Herzegovina, evitaram entrar nessa dança, mesmo quando apoiavam a linha atlantista, como no caso da Holanda.

69 Christopher Browning (2005), *The opportunities and pitfalls of the transatlantic rift for small states in Europe*: 23. Ms., International Studies Association.

70 A aversão dos pequenos Estados às mudanças na política internacional é um tema clássico. Ver, *inter alia*, Allen Sens (1996), *Small state security in Europe: threats, anxieties and strategies after the cold war* in Werner Bauwens, Armand Clesse, Olav Knudsen, editores (1996): 74-99. Anders Wivel (2002), *Small states and European security. The integration dilemma redefined*. Ms., International Studies Association.

se reproduziu na divisão interna entre os dois principais partidos e acabou por impor uma mudança dos alinhamentos externos, depois das eleições de 13 de Março de 2004, com o regresso dos socialistas ao poder e a restauração da sua linha europeísta.)

Para Portugal, a crise transatlântica foi tanto pior enquanto a Espanha esteve alinhada com os Estados Unidos e com a Grã-Bretanha. A estratégia euro-atlântica continuava a ser essencial para a diferenciação internacional entre os dois Estados ibéricos, mas esse efeito ficou prejudicado quando o Governo espanhol abandonou a linha europeísta para se aproximar da ala atlantista, de uma forma mais voluntarista do que a praticada pelo Governo português.

A presença do Primeiro Ministro português na célebre Cimeira das Lages não resultou apenas dos deveres protocolares resultantes da escolha do arquipélago dos Açores, mas também da vontade de impedir que o Presidente do Conselho espanhol estivesse sozinho ao lado do Presidente dos Estados Unidos e do Primeiro Ministro britânico em território português.⁷¹ (O Presidente da República francesa teria dito, ao comentar as imagens da cimeira, que, no caso do responsável português, só se lhe via o cotovelo). No mesmo sentido, as forças armadas espanholas participaram na ocupação do Iraque, onde a participação portuguesa se restringiu à Guarda Nacional Republicana.⁷²

A crise transtalântica era, simultaneamente, uma crise europeia, que provocou também divisões políticas internas – a opinião pública estava do lado da “velha Europa” em todos os países europeus, excepto na Polónia e na Albânia – com consequências negativas para a posição internacional dos pequenos e médios Estados.

Todavia, a divisão entre os aliados ocidentais não só não prejudicou a convergência entre as três principais potências europeias sobre a necessidade da Política Europeia de Segurança e Defesa, como estimulou a aprovação da primeira doutrina estratégica europeia e acelerou o início das missões militares da União Europeia, em 2003. Com efeito, a crise transatlântica tornou urgente demonstrar que a divisão ocidental se limitava à questão da invasão do Iraque e que os aliados europeus estavam preparados para intervir ao lado dos Estados Unidos (e da Grã-Bretanha) numa estratégia comum

71 Aparentemente, a escolha dos Açores foi feita por Jose Maria Aznar, que não queria tratar de assuntos sérios nas Bermudas. Para o Presidente do Conselho espanhol, “A escolha das ilhas dos Açores não foi arbitrária. As ilhas dos Açores representam a vocação marítima não só da Espanha, mas também de Portugal e do conjunto da península ibérica”. A frase de Aznar resume bem os problemas das relações entre os dois Estados peninsulares. José Maria Aznar (2005), *Retratos y perfiles*: 266. Madrid: Planeta.

72 Na interpretação das autoridades portuguesas, o Governo tinha autonomia para decidir enviar forças militares da GNR para uma missão externa, mas devia obter o consentimento do Presidente da República quando estivesse em causa a intervenção externa das Forças Armadas.

de contenção das ameaças do “terrorismo catastrófico”, da proliferação das armas nucleares e da instabilidade recorrente no Médio Oriente e na Ásia Central.

As novas ameaças, definidas na *National Security Strategy* de Setembro de 2002, foram igualmente assumidas também pela doutrina estratégica europeia aprovada no Conselho Europeu de Bruxelas, em Dezembro de 2003.⁷³ (A doutrina da guerra preventiva não foi adoptada no documento europeu, embora a França, por exemplo, tenha assumido uma posição paralela à dos Estados Unidos na sua doutrina nacional). A primeira missão militar da União Europeia foi substituir a missão da OTAN na Bósnia-Herzegovina, a partir de finais de 2003, nos termos definidos para a articulação entre as duas instituições nos acordos de Berlim. Os aliados europeus da OTAN foram reforçar a *International Stabilization Force* (ISAF) no Afeganistão, e destacamentos militares de Estados europeus estavam prontos para robustecer a Força das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), na mesma lógica de sustentação das estratégias ocidentais no Médio Oriente.⁷⁴

No mesmo sentido, a crise transatlântica não impediu a expansão oriental da Aliança Atlântica, que admitiu sete novos membros na cimeira de Praga, em Outubro de 2003, tal como a crise europeia não adiou o maior de todos os alargamentos da União Europeia, com a entrada de dez novos membros, em Março de 2004.

Enfim, a divisão entre os Estados europeus não perturbou a continuidade dos trabalhos da Convenção Europeia e a aprovação do Tratado Constitucional, assente, nas questões decisivas, num compromisso indispensável entre a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha.

Os termos do Tratado Constitucional puseram fim a um conflito prolongado entre os Estados membros sobre as questões institucionais, que os tratados de Amsterdão e de Nice não tinham conseguido resolver. O aumento do número de Estados membros - de doze para quinze, em 1995, de quinze para vinte e cinco, em 2004, de vinte cinco para vinte e sete, em 2007 - tornou inadiável a revisão dos tratados que transformou o próprio modelo da União Europeia. O número de pequenos Estados entre os novos membros da União Europeia era maior do que o total de Estados membros antes dos alargamentos do post-Guerra Fria. Paradoxalmente, o aumento do número de pequenos Estados membros legitimou a institucionalização de um modelo de directório.

73 Sobre as duas doutrinas, ver Roland Dannreuther, John Peterson, editores (2006), *Security strategy and transatlantic relations*. Londres: Routledge.

74 Sobre a evolução da crise transatlântica, ver *inter alia* David Andrews (2005), *The Atlantic Alliance under stress*. Cambridge: Cambridge University Press. Philip Gordon, Jeremy Shapiro (2004), *Allies at war. America, Europe and the crisis over Iraq*. Washington: The Brookings Institution.

Os riscos de paralisia na tomada de decisões por maioria qualificada tornaram-se excessivos. Parecia ser funcionalmente impossível manter a fórmula de ponderação de votos de Nice e todas as alternativas antecipavam a revisão de um equilíbrio que se tinha tornado demasiado favorável aos pequenos e médios Estados.⁷⁵ No mesmo sentido, a concentração de poderes num número mais pequeno de grandes Estados foi estimulada pelas dificuldades concretas em formar uma vontade colectiva na União Europeia com a intervenção de vinte e sete Estados, com interesses e tradições demasiado heterogéneos. Paralelamente, um directório, mais restrito ou mais alargado, passou a ser necessário com o regresso das grandes potências no fim da Guerra Fria e as crescentes responsabilidades externas e de segurança dos Estados europeus e da União Europeia, indispensáveis para superar a crise da Aliança Atlântica.

A aprovação do Tratado Constitucional, em 2004, representou uma vitória clara das potências regionais sobre os pequenos Estados em todas as frentes, incluindo a distribuição dos votos e os equilíbrios institucionais.⁷⁶

O sinal mais forte desse resultado ficou expresso na distribuição dos votos no Conselho Europeu que define, formalmente, a hierarquia entre os Estados membros. Desde logo, a Alemanha unificada obteve o reconhecimento do seu primado, com uma vantagem nítida, resultante do critério demográfico, sobre a França, a Grã-Bretanha e a Itália na formação de uma minoria de veto. Por outro lado, os três “Grandes” – a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha – recuperaram e alargaram o seu poder de veto colectivo, o qual, sem as alterações aos tratados, acabaria por ser posto em causa com a adesão da Bulgária e da Roménia, atribuindo aos pequenos e médios Estados um poder formal desproporcionado e incompatível com as regras da integração europeia.⁷⁷ Por último, a nova hierarquia reconheceu um estatuto intermédio à Espanha, à Polónia, à

75 Sobre o impasse de Nice e as fórmulas alternativas de revisão das regras de votação ver Richard Baldwin et al (2001), *Nice try. Should the Nice Treaty be ratified?* Londres: Center for European Policy Research. Richard Baldwin, Mika Widgren (2004), *Council voting in the Constitutional Treaty: devil in the details*. Bruxelas: Center for European Policy Studies. Richard Baldwin, Mika Widgren (2004), *Winners and losers under various dual-majority voting rules for the EU's Council of Ministers*. Bruxelas: Center for European Policy Studies.

76 Esse *acquis* do Tratado Constitucional foi inteiramente confirmado pelo Tratado Reformador, aprovado pelo Conselho Europeu de Lisboa, em Outubro de 2007. Sobre a evolução do peso relativo dos pequenos Estados na União Europeia, ver Anders Wivel (2005), *Small EU member states after enlargement: a new context of foreign policy-making?*: 10-15.

77 O reconhecimento definitivo do triumvirato ficou codificado por uma cláusula contra o “directório negativo”, que exige quatro Estados membros para bloquear uma maioria qualificada. Finn Laursen, Hans Mouritzen, Anders Wivel. *The institutional dynamics of Euro-Atlantic integration* in Hans Mouritzen, Anders Wivel, editores (2005): 54.

Holanda e à Roménia, ao mesmo tempo que nivelou a posição dos restantes dezanove Estados membros, marginalizados do centro da decisão europeia.

A confirmação da preponderância do Conselho Europeu e a desvalorização da Comissão Europeia – o Conselho Europeu passou a ter um Presidente eleito por trinta meses renováveis, a Comissão Europeia vai deixar de ter representados todos os Estados membros, quando o número de comissários diminuir para dois terços do total – pode ser interpretada como uma forma de consolidar o controlo político do directório na União Europeia e como uma perda directa para os pequenos Estados, que consideravam a Comissão Europeia como um aliado perante os “Grandes”. O fim da presidência rotativa do Conselho Europeu – e a tutela directa ou indirecta que já exercem as potências sobre os pequenos Estados nesse exercício – consolida o modelo do directório. O alargamento significativo do número de decisões por maioria qualificada pode também fortalecer a posição dos “Grandes”, uma vez que as suas orientações prevalecem nesse procedimento se houver convergência entre as três principais potências regionais.

A resposta do conjunto dos pequenos Estados ao Tratado Constitucional foi, salvo em questões pontuais, uma adesão conformista, que confirmou a sua tendência para se subordinarem ao processo de integração.

A resistência surgiu do lado da França e da Holanda, onde os eleitores rejeitaram a ratificação do Tratado Constitucional nos *referenda* realizados, respectivamente, em Maio e Junho de 2005. O voto dos franceses e dos holandeses, na fórmula de Felipe Gonzalez, provocou um terramoto cuja intensidade é difícil medir com rigor.

A crise europeia confirmou, de uma forma dramática, a crise aberta com a fractura transatlântica e revelou toda a sua extensão como uma crise da aliança das democracias ocidentais. As clivagens dividiram o centro europeu e partiram de potências relevantes – a França contra a Alemanha no Tratado Constitucional, a Alemanha e a França contra a Grã-Bretanha na ruptura iraquiana. A reacção dos pequenos Estados foi defensiva e, por vezes, exagerada, como no caso dos países que quiseram ratificar o Tratado Constitucional depois da sua rejeição formal pelo voto democrático em França e na Holanda. Quando se confirmou que o Tratado Reformador assumiria o essencial das mudanças do Tratado Constitucional nas questões decisivas, nenhum dos Estados prejudicados pela re-distribuição dos votos quis voltar a abrir a negociação, mesmo quando a Polónia tentou levantar a questão.⁷⁸

78 Sobre a fórmula alternativa da Polónia, ver Daniel Gros, Sebastian Kurpas, Mika Widgren. *Weighting votes in the Council: towards a 'Warsaw compromise'?* Bruxelas: Center for European Policy Studies, CEPS

A crise transatlântica e europeia começou a ser resolvida na sequência das eleições na Alemanha e em França, que afastaram os responsáveis políticos pelo “Eixo da Paz” e pelo Tratado Constitucional e tornaram possível uma nova convergência ocidental e um novo tratado europeu.

No entanto, continuam em aberto as questões reveladas pela crise transatlântica e europeia sobre a vocação da Aliança Atlântica, a natureza da União Europeia, incluindo as suas fronteiras e o seu lugar na política internacional, e a estabilidade do modelo dualista de ordenamento da comunidade ocidental.

Envoi

Os pequenos Estados da Europa Ocidental tiveram, desde a Guerra Fria, uma posição admirável e sem precedentes, no sentido em que a construção do arquipélago kantiano delimitado pela aliança das democracias ocidentais neutralizou os dilemas de segurança na competição entre os Estados integrados nesse espaço. A Aliança Atlântica e a União Europeia, os dois pilares da nova ordem constitucional, não só garantiram a segurança dos pequenos Estados perante as ameaças externas, como moderaram as grandes potências que aceitaram limitar a sua preponderância nas comunidades europeia e ocidental pela subordinação às regras estabelecidas nas instituições comuns.

Em contrapartida, os pequenos Estados renunciaram ao exercício directo de uma parte importante da sua soberania. O dilema dos pequenos Estados no espaço democrático acentuou-se, na procura de um equilíbrio entre os benefícios e os malefícios da integração. Para consolidar a sua posição institucional, Portugal, tal como a maior parte dos pequenos Estados, aceitou uma estratégia de aprofundamento da sua integração e perdeu autonomia nacional, em nome de um maior acesso à decisão nas instituições multilaterais regionais. (Numa formulação mais pessimista, para limitar os riscos da marginalização periférica e da irrelevância estratégica, os pequenos Estados aceitaram correr o duplo risco da integração institucional e da banalização estratégica.)

A dialéctica da autonomia e da subordinação tem limites. A estabilidade da integração multilateral é necessária, mas a transferência de competências soberanas pode

Commentary, 20 de Junho de 2007. Ver ainda Mikko Salo *et al* (2004), *Making Europe Work: a compromise proposal on voting in the Council*. Natolin: Collège d’Europe. Wojciech Slomczynski, Karol Zyczkowski (2006). “Penrose voting system and optimal quota”, *Acta Physica Polonica* 37 (11): 3133-3143.

pôr em causa a legitimidade das instituições democráticas e a própria identidade do Estado nacional. A ressurgência dos populismos na Europa Central e Oriental é, ao mesmo tempo, uma consequência do sucesso das estratégias de integração na Polónia, na Hungria e na Eslováquia e uma ameaça à continuidade dos regimes de democracia pluralista que asseguram a sua presença na União Europeia e na Aliança Atlântica.⁷⁹

A seguir à II Guerra Mundial, os pequenos Estados desistiram de uma neutralidade impossível e adaptaram-se à regra oposta que exigia a sua definição como aliados de uma grande potência. Portugal iniciou essa transição em 1943, quando admitiu que a sua “neutralidade colaborante” não era incompatível com uma resposta positiva à invocação britânica dos deveres da velha aliança, cujo resultado foi a instalação militar permanente dos Estados Unidos no arquipélago dos Açores. Em 1949, a aliança bilateral foi enquadrada pela aliança multilateral criada pelo Tratado de Washington. Portugal admitiu esses termos e os restantes membros aceitaram a participação do regime salazarista na comunidade transatlântica, não obstante a sua definição estatutária como uma aliança das democracias. Em 1976, essa anomalia foi corrigida, o que permitiu, dez anos depois, a adesão de Portugal à Comunidade Europeia, a par da Espanha, que seguiu o mesmo caminho da democratização e da integração atlântica. Em 1991, com excepção de um pequeno quarteto – a Suíça, a Suécia, a Áustria e a Finlândia –, todos os pequenos Estados da Europa Ocidental pertenciam ou à Aliança Atlântica ou à União Europeia, e a maioria às duas instituições.

A sobrevivência dos pequenos Estados europeus não estava adquirida à partida, nem era indispensável para a realização dos processos de integração regional.

Desde logo, a sua continuidade resultou do reconhecimento geral de que a destruição de um pequeno Estado era, sem mais, um acto brutal, ilegítimo e sem justificação. De certa maneira, a destruição da Checoslováquia pela Alemanha nazi, em 1939, garantiu *a posteriori* a sobrevivência dos pequenos Estados e o reconhecimento da sua legitimidade. (Com excepção da Lituânia, da Letónia e da Estónia, anexados em 1940 pela União Soviética, a independência formal dos pequenos e médios Estados europeus foi restabelecida no fim da II Guerra Mundial, embora com alterações significativas de fronteiras, incluindo, mais uma vez, o caso da Checoslováquia, que cedeu a Ucrânia sub-carpática à União Soviética, além das mudanças decididas ou confirmadas na Conferência da Crimeia).

Por outro lado, houve uma convergência entre os interesses dos Estados Unidos e dos pequenos Estados europeus no momento decisivo da definição do modelo de ordenamento

79 Ivan Krastev (2007). “The populist moment”, *Transit* 34.

ocidental. Os Estados Unidos não queriam uma hegemonia das principais potências da Europa Ocidental e, nesse sentido, tinham um interesse próprio na permanência dos pequenos e médios Estados regionais. Os Estados Unidos associaram os pequenos e médios Estados à Organização Europeia de Coordenação Económica e à Aliança Atlântica, defenderam uma integração europeia que incluía os grandes e os pequenos Estados democráticos e nunca aceitaram institucionalizar um directório na Organização do Tratado do Atlântico Norte.⁸⁰

Enfim, a consolidação da Aliança Atlântica e da Comunidade Europeia confirmou a regra da continuidade dos pequenos Estados da Europa Ocidental e procurou enquadrar a sua permanência num modelo de institucionalização multilateral das relações inter-estatais, que limitava a sua autonomia e a sua capacidade de perturbação das alianças ocidentais.

O post-Guerra Fria não impôs nenhuma mudança no estatuto formal dos pequenos Estados, nem pôs em causa a continuidade da Aliança Atlântica e da União Europeia, mas alterou os equilíbrios estratégicos ocidentais e europeus. Os pequenos Estados continuaram a ser aliados dos Estados Unidos na Aliança Atlântica, bem como da Alemanha, da Grã-Bretanha e da França na União Europeia. Porém, a unificação da Alemanha, bem como o retraimento dos Estados Unidos e a importância crescente da dinâmica de regionalização, alteraram as posições relativas dos agentes regionais.

O regresso das grandes potências europeias teve consequências ambíguas para os pequenos Estados. Por um lado, a sua posição passou a estar menos protegida pelos Estados Unidos, em consequência da diminuição da relevância da comunidade transatlântica na política norte-americana. Por outro lado, a posição dos pequenos Estados passou a estar mais vulnerável na União Europeia, onde a competição estratégica entre a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha se acentuou, ao mesmo tempo que a concertação do triunvirato se tornou mais necessária para garantir a continuidade da integração europeia.

A dinâmica de regionalização consolidou o estatuto das três principais potências como os pólos da estrutura de poder regional e cavou as clivagens entre o centro e as periferias no espaço europeu. Os alargamentos confirmaram a emergência de um núcleo económico mais avançado em torno da Alemanha, com a Áustria, os paí-

⁸⁰ Bem entendido, existiu sempre uma concertação informal entre as três, depois as quatro principais potências, nomeadamente no quadro do *Standing Group* do Comité Militar e no Quad. Ver David Yost (1999), *NATO transformed*. Washington: The United States Institute of Peace Press.

ses do Benelux e de Visegrad, o Leste da França, o Norte da Itália e a Eslovénia.⁸¹ Os pequenos Estados nas periferias ficaram perante a escolha impossível entre uma crescente subordinação ao centro e uma estratégia de integração sub-regional.

Essas tendências vão pôr à prova os limites do dilema de integração. Os pequenos Estados querem preservar as condições excepcionais da sua sobrevivência e da sua segurança democrática, que se tornaram inseparáveis do modelo de ordenamento ocidental e das suas instituições multilaterais. Mas a lógica da integração regional tende a diminuir a autonomia dos pequenos Estados, quer em termos absolutos, quer na sua relação com as potências regionais. A reforma das instituições da União Europeia confirma o recuo, provavelmente inevitável, dos pequenos Estados, cujo declínio é irreversível perante o reforço do modelo do directório. Paralelamente, a institucionalização da Política Europeia de Segurança e Defesa cria tensões na comunidade de defesa transatlântica e coloca os pequenos Estados perante novas escolhas impossíveis: uma condição essencial para evitar a marginalização é estar no centro das dimensões de segurança, mas a "europeização" gradual das políticas externas e de defesa pode corresponder a um alinhamento com as posições concertadas entre a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha, que passam a definir os termos da continuidade da aliança com os Estados Unidos.

O lugar dos pequenos Estados está posto em causa e são os próprios quem tem de definir as suas estratégias de adaptação aos novos equilíbrios.

No passado, a sua latitude não só dispensava estratégias rígidas de aliança no quadro das instituições europeias, como admitia alinhamentos contrastados. Portugal procurou articular posições distintas no domínio externo, no domínio político e no domínio económico: o dogma da sua estratégia europeia foi sempre evitar alinhamentos fixos e permanentes.⁸² No presente, a redução da autonomia dos pequenos Estados pode exigir uma aliança permanente com uma das três grandes potências regionais, em alternativa a uma aliança de proximidade com uma potência contígua.

81 John van Oudenaren. Sources of conflict in Europe and the former Soviet Union in Zalmay Khalilzad, Ian Lesser, editores (1998), *Sources of conflict in the 21st century. Regional futures and US strategy*: 265. Santa Monica: Rand.

82 Sobre o princípio da mobilidade das alianças, ver a intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros no Seminário Diplomático, em 4 de Janeiro de 1995. José Manuel Durão Barroso. Política externa portuguesa: principais desenvolvimentos em 1994 e perspectivas para 1995 in José Manuel Durão Barroso (1995), *A política externa portuguesa (1994-1995)*: 67-74. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Biblioteca Diplomática.

Em política, ensinou Lord Salisbury, não há erro mais comum do que ficar amarrado às carcassas de políticas mortas.⁸³ A mudança do contexto estratégico internacional e europeu torna necessária uma mudança das estratégias nacionais dos pequenos Estados. Os riscos voltaram a ser os riscos clássicos e, ao contrário das potências relevantes, os pequenos Estados não têm margem para cometer erros, nem na escolha de um aliado, nem na antecipação do sentido da história. Esses erros, para os pequenos Estados, podem significar o fim da sua existência como entidades autônomas e independentes.

83 “(The) commonest error in politics is sticking to the carcasses of dead policies.”

Seeking the Right Balance: NATO and EU in Dutch Foreign and Defense Policy

Rob de Wijk

Director of the The Hague Center for Strategic Studies, Professor of International Relations (Royal Military Academy) and Strategic Studies (Leiden University)

Resumo

À Procura do Equilíbrio Certo: A Política Externa e de Defesa da Holanda no Contexto NATO e Europeu

No passado, a política externa holandesa foi caracterizada pela expressão “paz, ganhos e princípios”. Na verdade, a política externa holandesa tem características semelhantes à de outras potências médias com desenvolvimento elevado. Enquanto instrumento de política externa, o uso ofensivo das suas forças armadas não é a primeira escolha; muito pelo contrário, o seu cerne está no reforço do primado do Direito Internacional e nas instituições, com o objectivo de criar relações internacionais estáveis e pacíficas. O que realmente distingue a Holanda é a sua ênfase nas relações transatlânticas como forma de manter a sua independência relativamente aos restantes poderes continentais. Devido às mudanças geoestratégicas dos anos 90, esta ênfase tem vindo a perder relevância. Dado que a Europa deixou de ser a prioridade estratégica dos EUA em matéria de segurança e defesa, a Holanda tenta encontrar um novo equilíbrio entre o tradicional transatlantismo, através da NATO, e a emergente Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) da União Europeia.

Abstract

Dutch foreign policy was once characterized as based on “peace, profits and principles”.

As a matter of fact, Dutch foreign policy has similar characteristics of other highly developed, rich, medium powers. As a foreign policy instrument, the offensive use of its armed forces is not the first choice; instead emphasis is given to strengthening the international rule of law and multinational organizations to create stable and peaceful international relations. What really distinguishes the Netherlands is its focus on transatlantic relations to keep its independence from the major continental powers. Due to the geo strategic changes of the 1990s, this focus has lost its relevance. As Europe is no longer the first strategic priority in security of the Americans and defense matters the Netherlands tries to find a new balance between traditional transatlanticism, which is embodied in NATO and the emerging European Security and Defense policy (EDSP).

The Netherlands is one of the founding fathers of NATO, the European Union and other international organizations. Ever since the end of the Second World War constructive multilateralism has been a dominant feature in foreign and defense policy. The public ‘no’ against the European Constitutional Treaty in 2004, however, was the expression of a deep political crisis that started with the murder of the populist politician Pim Fortuyn by a left wing environmental extremist in 2004 and deepened with the first salafist murder in 2006 of film maker Theo van Gogh. Ever since the murder of Fortuyn the Dutch political elite has been struggling with the Netherlands’ place in Europe and the world. First, due to successive internal crises the country has become increasingly inward looking. Although it probably goes too far to speak of a foreign policy crisis, because, for example, Dutch troops are still important contributors to stabilization missions around the globe. Second, Dutch political leaders are still struggling with the end of the Cold War which undermined a number of the traditional approaches of Dutch foreign policy. Due to the geo strategic changes of the 1990s, its focus on transatlantic relations has lost some of its relevance. As Europe is no longer the first strategic priority in security of the Americans and defense matters the Netherlands tries to find a new balance between traditional transatlanticism, which is embodied in NATO and the emerging European Security and Defense policy (EDSP). This contribution explores the nature of changes in the Netherlands’ foreign and security policy by putting them in a historical context.

The background of Dutch foreign policy

Dutch foreign policy was once characterized as based on “peace, profits and principles”.¹ Some characteristics of Dutch foreign policy are deeply rooted in history. By 1650 the Netherlands had become the most formidable power in the World. It accumulated incredible wealth through foreign trade and possessed the most powerful navy to protect its commercial interests. In those days the fleet numbered over 70 war ships with more than 20,000 sailors. Despite its power projection capabilities and wealth, during the Golden Age the Dutch did not participate in the international power struggle as such. Unlike the rulers of neighboring states the ruling commercial patricians or

1 J.J.C. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles: a Study on Dutch Foreign Policy* (The Hague: Martinus Nijhof, 1979).

‘regents’ were not interested in territorial expansion or, for that matter, even integrity. Their objective was to accumulate wealth. Moreover, their commercial interests prompted them to stay away from other nation’s political quarrels.

In addition, during the sixteenth and seventeenth centuries the country was a heterogeneous group of cities and provinces, without strong leadership. Consequently, the Dutch were neither willing nor able to get involved in the struggle for power. Moreover, due to its fragmented political system, it had no other choice but to seek consensus among regents, cities and provinces. Hence, Dutch aversion to power politics and its preoccupation with consensus seeking are centuries old.

Scholars disagree about the existence of constant factors in Dutch foreign policy.² Nevertheless, most policy choices find their roots in recurring approaches or traditions. The first is a strong legal approach. This goes back to Hugo Grotius, who in the 17th century was one of the founders of international law. Dutch interest in international law has remained constant over the last centuries. As a trade nation the Netherlands always attached great value to a strong international legal order to ensure stability. Except for the brief period of the Golden Age of the 17th century the Netherlands has never enjoyed the military power to defend its interests. This legal tradition explains why successive governments promote The Hague as the world capital of international law. Numerous international organizations have headquarters in The Hague, including the UN Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW), the Yugoslavia Tribunal (ICTY), the International Court of Justice and the International Criminal Court.

Until the beginning of the Second World War it was thought that the national interest was best served by a policy of strict neutrality. Thus it was hoped that the country could stay out of major power competition and could avoid getting involved in wars. This served the Dutch well, because they managed to stay out of the devastating First World War. Liberated by the Americans and Canadians and faced with an overwhelming threat, it was concluded that after the Second World War there was no other choice but to give up on neutrality and embark on multilateral course instead. Since the end of the war the Netherlands has become a strong proponent of international organizations; the second recurring approach. The Netherlands was among the founding members of the forerunners of the present day European Union, NATO, the UN, the OSCE, the World Bank, etc. This advantage of institutions is, when functioning properly, that they will

2 Y. Kleistra, *Hollen of stilstaan: Beleidsveranderingen bij het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken* (Delft: Eburon, 2002), pp. 42-61.

bring order in international relations by constraining the major powers. Moreover, the institutional and legal approaches of Dutch foreign policy are seen as complementary.

The third approach in Dutch foreign policy is a certain degree of anti militarism or pacifism. The Dutch are no pacifists by nature. They fought many colonial wars, most notably in Indonesia. Due to its position as a medium power and the size of its armed forces, the Netherlands concluded that international law and multinational organizations are better instruments to create an orderly world. This was reinforced by Humanist and Christian traditions. Part of this tradition is a degree of moralism, which appeared to be a substitute for great power politics. As a result, the defense budget has always been under constant pressure. From time to time the discussion flares up whether the Netherlands should have an army of peacekeepers or a force of genuine war fighters. Usually those parties to the left favor the former option, whilst right wing parties favor the latter.

The fourth recurring approach is the maritime or anti-continental focus. By tradition the Netherlands is a seagoing nation. Already during the Golden Age the security of trade routes and markets depended on *mare liberum*. During the colonial age, this was vital to keep overseas territories under control. There is however, a strong connection between its maritime and anti-continental tradition. The Dutch have always tried to remain independent from those major continental powers, France and Germany. Consequently, a *Pax Britannica*, and subsequently a *Pax Americana* were considered important instruments to remain independent from the big continental powers. NATO itself became, in fact, the embodiment of both.

Finding a way to constrain the major powers through multilateral arrangements and international law has been an important theme for the last half a century. By emphasizing the international rule of law and the role of institutions Dutch politicians appear to reject power politics in international relations. But in reality, the Dutch are quite good at it. By playing the transatlantic card, they not only remained independent from the major continental European powers, but exercised disproportional influence in international affairs, e.g. through international organizations like NATO. This was supported by its economic weight: at present the world's 11th economic power and 6th export nation.

This explains the Netherlands as a status quo power as well. Maintaining status quo means stability. Only in a stable environment Dutch economy could flourish and could the Netherlands avoid becoming the puppet of the great powers. In sum, the status quo could be maintained though orientation on great powers outside the continent, and through depolarization of relations among other European states. Both the *Pax Britannica* and the *Pax Americana* fit in this approach. Until today transatlantic relations and

consequently NATO are seen as the cornerstone of Dutch foreign policy. The same holds too for the attempts to depolarize relations among the major European players.

The end of the Cold War

The collapse of the Warsaw Pact and the Soviet Union undermined the status quo in Europe. In the early 1990s it became obvious that for the U.S. Europe no longer was its first strategic priority. Without the threat of major war in Europe, the U.S. could now focus on other areas. At present, as a security priority Europe ranks behind the Far East, Central Asia, the Gulf Region, the Middle East and Central Asia. This was reinforced by the events of 9/11 and the ever growing prosperity of the European Union, which made clear to the Americans that Europe should be able to take care of its own problems.

Needless to say that these geostrategic changes had a profound impact on Dutch foreign policy. Transatlantic relations as an instrument to balance against the major continental powers weakened. Moreover, after 11 September 2001 it was obvious that neo conservatives of the Bush Administrations were not only willing to set aside international law to protect their interests, but had an instrumental view of international organizations as well. In their view, UN and NATO are useful if they serve American interests. This 'pick and choose' attitude undermined the Netherlands' preoccupation with international law and multinational institutions. Thus, politicians had no other choice but to rethink their attitude towards Europe. As a result of ongoing European integration, economic and political ties had grown stronger over time. There was, however, reluctance to support extensive European security and defense integration as it undermined transatlantic relations.

Although maintaining independence from the great continental powers remained an overriding objective, during the 1990s the Dutch began to give preference to ad hoc coalitions depending on the issues at stake. While the transatlantic relationship was still considered to be relevant, policy makers also intensified their political relations with continental powers. This led in practice to confusion, which resulted in a major foreign policy review in 1994 and 1995 by the Minister of Foreign Affairs and the leader of the left-wing liberals (D66), Hans van Mierlo. Introduced in September 1995 with Ministers Voorhoeve, Pronk, Wijers and Zalm the Memorandum related to the reevaluation of the

3 H. van Mierlo (Minister of Foreign Affairs) with ministers Voorhoeve (Defence), Pronk (Development Aid) and Wijers (Economic Affairs): policy paper *Herijking Buitenlands Beleid* (The Hague: September 1995).

(Dutch) Foreign Policy.³ The policy review concluded that because of the dramatic changes after the end of the Cold War the world had become more complex and less predictable. International relations would be 'demilitarized'. The Netherlands position would be more exposed. International competition would focus on economics and technology. This would have a profound impact on Dutch foreign policy. Whereas the future role of the United States in European military affairs was uncertain, Europe's future role in world affairs would depend on the way the EU member states could use their collective economic power to enhance the effectiveness of their Common Foreign and Security Policy (CFSP).

The policy review, however, led nowhere because Dutch politicians were able to avoid tough choices. In 1995 and 1996 the Dutch government came to the conclusion that the fear of an entanglement of US and European security was unjustified. The US started to play an increasingly important role in UNPROFOR, brokered the Dayton peace agreement and took the lead in SFOR. Consequently, the new center-left government, which was elected in 1998, shifted away from the more pro European course, and returned to traditional transatlanticism. This change in policy was also caused by the lack of a clear vision of the new ministers. Both Foreign Minister Jozias van Aartsen and Defense Minister Frank de Grave had no experience in the field of foreign policy and defense, but their party, the center-right liberal VVD was by tradition transatlantic. In other words, this transatlanticism was merely a reflex. Thus a tension became visible between NATO as the cornerstone of foreign and defence policy; and the need to refocus on Europe and consequently actively supporting the development of a European security and defense policy. Fear for a Europe dominated by major powers still dominated thinking of the Dutch foreign policy elite.

Due to the ongoing European integration process, the increasing dominance of Germany in the EU and the reduced importance of Europe in US foreign policy, the Netherlands would have no other choice but to focus more on its European partners. Of great importance were new initiatives taken by France and the United Kingdom. During the 1998 St.Malo meeting President Chirac and Prime Minister Blair called for a European capability for autonomous action.⁴ The importance of this meeting was that institutional arrangements in the field of the CFSP concluded in the early and mid-1990s were now backed up by concrete military initiatives. St.Malo was the start of a process leading to an ongoing effort to create a European Reaction Force. The Dutch were of course ambivalent. On the one hand they accepted that due to the geostrategic changes there

⁴ Franco-British Summit, *Joint Declaration on European Defence*, St. Malo, 4 December 1998.

was no other choice but to create such a capability; on the other hand the transatlantic link was to be preserved and NATO to remain the cornerstone of its foreign policy. Nevertheless, the St.Malo decisions and operation Allied Force contributed to a significant shift in Dutch foreign policy with respect to a common European defense policy. The government accepted the British-French initiatives and acknowledged the importance of European defense co-operation as a part of the economic and political process of integration that has been going on in Europe for decades and represents the European will to create an autonomous military capacity to back the EU increased global economic weight and the wish to have a greater say in the world. Less than a year after its inauguration, the center-left Kok government even concluded that European defense should be emphasized. From the Dutch perspective, this meant a dramatic policy change since the new initiatives regarding the defense component of the EU could also be seen as an attempt to restore the balance of power between Europe and the US after the end of the Cold War.

The initiatives for the ESDP were not only the result of Europe's ongoing process of integration, but were prompted by the worry about America's security commitment to Europe as well. There was a risk that European security would decouple as a result of probable American unilateralism and the consequences of the increased technological gap. EU Commissioner Chris Patten expressed this concern about American unilateralism explicitly in an internal paper for the European Commission. He asserted that the EU has the obligation to contribute to the increase of stability, because the world is one in which the United States increasingly acts without giving any thought to the concerns of others.⁵ In the Netherlands, however, the debate on the consequences of the geopolitical changes and the emerging US strategy of selective engagement was almost absent. For the Netherlands the new geopolitical realities required no less than a paradigm shift in security policy, i.e. a new balance between Europe and America.

The crisis of 2002

Until 2002, the debate on European versus transatlantic relations lingered on. In that year a crisis period started, one that would fundamentally affect its foreign and security policy as well. There was however no paradigm shift. Instead, politicians were preoccupied

⁵ *International Herald Tribune*, 'The EU Counterweight To American Influence', 16 June 2000.

with domestic challenges. In April 2002 the government collapsed as a result of an inquiry into the events that led to the mass murder of citizens in Srebrenica in 1995, the Bosnian city which was supposed to be under the protection of Dutch peacekeepers.⁶ The coalition was called 'purple' because this color would be the result of the colors associated with the three partners were combined. The fall of the government marked the end of a remarkable period in Dutch politics, i.e. two successive 'purple' coalition governments made up of right-wing liberals (VVD), left-wing liberals (D66) and the social democrats (PvdA). Until the emergence of the first 'purple' government (1994-1998), a coalition without the Christian Democrats had been virtually impossible. The purple coalition was quite successful both in economic and social terms. During the early 1990s the country became one of the most prosperous within Europe. However, the second 'purple' coalition (1998-2002), again under the leadership of social democrat Prime Minister Wim Kok, faced considerable difficulties. Although the economic performance of the Netherlands remained good, it appeared that the government was unable to solve major problems regarding health care, education, traffic congestion and crime. The taboo to discuss immigration was lifted as well. It turned out that new groups did not assimilate. Some groups, most notable those from Morocco and the Antilles, were responsible for a large part of crime nationwide.

More importantly, the much praised Dutch 'polder model', no longer functioned satisfactorily. The model was based on consensus-seeking between the government, the parliament, the labour unions, employers, and various special interest groups, most notably environmental groups. During the late 1990s the system worked well as long as not too difficult choices had to be made and enough money was available to buy off the complaints of the unions and pressure groups. The new challenges, however, demanded firm measures and true leadership. Wim Kok, the embodiment of the famed 'polder model', lacked leadership and tried to solve the problems through uneasy compromises. The government's inability to solve these problems, the obvious failure of the 'polder model' and the perception of an ever growing part of the population that the country was run by an incompetent, small, inward-looking elite of politicians led to public unrest.

This situation provided fertile ground for the center-right populist politician Pim Fortuyn. He spoke a different language, offered unorthodox solutions and wanted to get rid of the traditional Dutch political elite, which is a closed inner circle of some of the

6 (Report on Srebrenica) Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie, *Srebrenica: een 'veilig' gebied*, (Amsterdam: Boom, 2002). Parts 1, 2 and 3.

most important politicians, representatives from industry, labor unions, universities and some public figures and journalists. His party, the List Pim Fortuyn (LPF), made a staggering rise in the polls. The chance that he would become the next Prime Minister was high, but on 6 May 2002 he was murdered by a supporter of a left-wing animal rights movement, Folkert van der Graaf, after leaving a radio studio in Hilversum. Despite the murder of its leader, the LPF took part in the election. It gained a landslide victory. It took 26 out of the 150 parliamentary seats, which however was not enough to provide the Prime Minister. Despite the fact that the Christian Democrats became the biggest party, losses in terms of parliamentary seats were big. Consequently, Jaap de Hoop Scheffer had to resign. He was succeeded by the inexperienced Jan Peter Balkenende, who became the new Prime Minister. He formed a government of CDA, VVD and LPF, which confirmed NATO as the cornerstone of its foreign policy.⁷ The Cabinet was short-lived. The LPF was not well organized. A number of people were competing to lead the party and their 'new politics' lacked experience. Moreover, there were conflicting personalities. Two LPF Ministers, the Minister of Economic Affairs and the Minister of Health Care were involved in constant battles, which ultimately led to the collapse of the Cabinet. The Cabinet could not handle a situation which coincided with unusual bad performance of the Dutch economy and a mounting Iraq crisis. New elections brought to power a second Balkenende Cabinet, with the LPF replaced by D66. The LPF fell back from 26 seats to 6 parliamentary seats.

The new CDA - VVD - D66 Cabinet appeared to be quite stable and, in the eyes of a large part of the population, went back to 'normal', i.e. consensus politics, run by the old political elite. Again, the Cabinet confirmed NATO as the cornerstone of its foreign policy.⁸ In an opinion piece in the *Washington Times*, foreign minister Jaap de Hoop Scheffer explained why: "The world is a dangerous place, and we can only deal with these dangers by working together, not against each other. To effectively counter the threats facing us, coalitions of the willing may be sometimes necessary, but longer-lasting structures are preferable. Ad hoc coalitions lack the transparency, stability and continuity that only permanent international organizations can provide. This is where NATO fits in as an essential component of international cooperation."⁹ A few sentences later he

7 (Coalition Agreement 2002) *Werken aan vertrouwen: een kwestie van aanpakken*, Strategisch Akkoord van Kabinet CDA, LPF en VVD, 3 July 2002, p. 28.

8 (Coalition Agreement) *Meedoen, meer werk, minder regels*. Hoofddijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66, p. 14.

9 J. de Hoop Scheffer, 'A New TATO Needed', *The Washington Times*, 2 June 2003.

explains why: “American engagement (...) remains vital”, for example to anchor the Balkans in Euro-Atlantic structures.

The ‘polder model’ was restored when government, parliament and labor unions agreed on dramatic measures to improve the economy, including the October 2003 decision to freeze wages for the next two years in an attempt to improve the export position of the country. Regarding foreign policy, however, a monumental change was visible. Due to two successive elections 80 per cent of the members of parliament lost their seats. Almost all experienced spokesmen in the field of foreign policy and defense lost their seats. Within parliament there was hardly any knowledge left, so that a political and consequently public debate about the Netherlands’s foreign policy orientation and how defense might fit in, virtually came to a standstill. This was reinforced by the preoccupation of politicians to solve internal problems which caused the crisis and explains why the second Balkenende Cabinet decided upon the biggest cuts in the defense budget ever.

The Iraq crisis

The Iraq crisis fell in the midst of this turbulent period in Dutch history. Actually, during the crisis the country was run by the outgoing Cabinet which lacked the power to make firm policy decisions. As a result, the government was unwilling, probably politically incapable to co-sign the letter of the “gang of eight”. Spanish Prime Minister Jose Maria Aznar took the initiative for a pro-America initiative to back its Iraq policy, which resulted in the publication of an open letter on 30 January. Actually, the letter was drafted in close cooperation with his British colleague Tony Blair and co-signed by the governments of Italy, Poland, Denmark, Portugal, the Czech Republic and Hungary. The letter was a direct retaliation for the anti-war positions adopted by France and Germany. Instead of signing the letter, the Cabinet tried to find domestic compromise on Iraq. Coalition negotiations were lingering on and the social democrats of the PvdA were still considered a plausible candidate for a new government. The PvdA was opposed to an intervention, while the CDA, together with the right-wing liberals of the VVD supported the U.S. As a result, the Government issued a statement arguing that it would support a war politically, but not militarily. This uneasy compromise led to a bitter debate. Both proponents and opponents of the war argued that this was a typical Dutch compromise, with little actual meaning. Moreover, the Cabinet had to take public opinion into account, which was vehemently opposed to war. Indeed, public had grown very critical of U.S. global leadership. A majority of 61 percent disapproved the way President Bush handled

international policy; only 9 percent was in favor of the U.S. remaining the only superpower. Instead, 65 percent favored a superpower role of the EU.¹⁰ Thus there was a clear discrepancy between the Cabinet and the people.

The declaration that the Netherlands would support the war politically, but not militarily turned out to be a brilliant move which helped clear the way for Jaap de Hoop Scheffer becoming NATO's new Secretary General. The Iraq crisis led to deep divisions within Europe. Spain, Italy and most East Europeans supported the United States and the United Kingdom, while a German-French alliance opposed the policies of President Bush and Prime Minister Blair. Due to its unofficial status, the government could not take a position, in what appeared to be one of the deepest crisis of transatlantic relations, undermined NATO and stalled the process of European security and defense integration. Belgium, France, Germany and Luxemburg sparked an unprecedented crisis at NATO just before the war in March by blocking help for NATO partner Turkey. The crisis was further deepened on 29 April 2003 when the heads of Cabinet and government of France, Germany, Belgium and Luxembourg gathered for a summit in Brussels in an attempt to form a defense core group.¹¹ It was argued that American unilateralism demonstrated that the European Union had no other choice but to develop a credible foreign, security and defense policy. The Union had to be able to speak with one voice and should fully play its role in the international scene. This would require a credible security and defense policy. They continued to argue that although the transatlantic relationship remained a strategic priority for Europe a genuine partnership between the EU and NATO was a prerequisite for a more equal partnership between Europe and America. Consequently, a European Security and Defense Union was proposed. States taking part in this union would commit themselves to mutual help and assistance when confronted with risks, systematically harmonize their policies, coordinate their defense efforts and jointly develop or pool military capabilities. The summit also proposed the development of a European rapid reaction force, which builds on the so called Helsinki Headline Goal, and the creation of a capability for operational planning and conducting operations within the EU.

The Cabinet was quite unhappy with these discussions but, due to its outgoing status, it was unable to take sides. It was decided not to join the Franco-German mini-summit;

¹⁰ German Marshall Fund of the United States, *Transatlantic Trends 2003*.

¹¹ Declaration of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxembourg and Belgium on European Defence, Brussels, 29 April 2003.

instead the government expressed its worry that this would undermine NATO. However, given its traditional preoccupation with NATO as the corner stone of its foreign policy it was quite unlikely that the Cabinet would have supported the idea of a France-German summit if it were not outgoing. Indeed, in September 2003 Belgium's Prime Minister Guy Verhofstadt announced that he would go ahead with plans to build a European military command headquarters near Brussels next year despite opposition from the United Kingdom and the United States. The headquarters, according to Verhofstadt, was needed to execute European operations autonomously. Again the new, now functioning Cabinet, was reluctant to support this move.

Dealing with ESDP: a minimalist approach

Traditional Atlanticism explains Dutch ambivalence towards Europe's security and defense integration. Traditionally the Netherlands considers the EU as the prime vehicle for economic integration, but is reluctant to actively support the EU's security and defense integration as this may undermine transatlantic relations. Nevertheless, the Dutch were frequently unhappy with some aspects of NATO, most notably decision-making. For example, during operation *Allied Force*, NATO's much-praised political consultation mechanism turned out to function unsatisfactory. Compared to its role as a military organization, NATO played no role of importance as a political organization. This led to considerable uneasiness among a number of allies, including the Netherlands. In an after action report the Dutch government complained about its limited access to NATO's decision-making machinery during the air campaign.¹² Although multilateral consultation was not entirely absent during the crisis, it took place especially in small and sometimes informal forums. Harmonization of policies took place in the Contact Group for Former Yugoslavia, the Quint (the five NATO members of the Contact Group) and the G-8 (the seven largest industrial nations and Russia). Apparently these were discussion clubs with honeyed decision-making processes, which were not crisis-resistant. The result was that institutions, which had been established for the prevention of conflicts and the management of crises, have actually become organizations that carried out the decisions of informal directorates. In practice the United States was in control. Consequently, many countries, particularly smaller ones like the Netherlands

12 (Kosovo After action Report) Ministers of Foreign Affairs and Defence, *Kosovo-evaluatie*, (The Hague, 22 March 2000).

were left out. In some European capitals, including The Hague, this led to the conclusion that decision-making should be less dependent on Washington and that Europe's decision-making machinery concerning security matters should be improved.

Defense politics

Aversion to military power explains why a debate on defense policies has generally been lacking in the Netherlands. Over the last 13 years the Netherlands armed forces were faced with never ending budget cuts and very few cared. Dutch politicians tend to use the argument that for a 'small' country a big armed force is a waste of money. The 'smallness' of the Netherlands is an enduring psychological problem for Dutch policy makers. Apparently, for Dutch policy makers territory plays a bigger role than economics, in defining whether the country is big or small. However, due to the absence of a political and hence public debate about defense, the defense establishment could restructure the armed forces according to their own wishes. Due to intelligent spending of the limited defense budget and early decisions to transform its armed forces, the Netherlands managed to rank substantially higher than one would have expected. Despite the lack of orientation, military performance undoubtedly contributed to the effectiveness of foreign policy as a whole. Within NATO, the Netherlands still belongs to the most important troop contributors. As a matter of fact, due to the quality and diversity of its armed forces the Netherlands are in a position to provide the benchmark for most of the smaller NATO members. The Netherlands has sea, land and air forces and a broad range of force elements, sufficient to make a meaningful contribution to a wide variety of operations. As UNMEE, the peacekeeping mission in the border region of Ethiopia and Eritrea, has demonstrated, the Netherlands could also provide the framework for peacekeeping operations.

Restructuring began with the 1993 White Paper.¹³ Until then, its force posture was focused on the defense of the NATO territory. On the one hand it was concluded that a strategic attack on NATO territory was unlikely. On the other it was concluded that the world had not become a safer place. New risks had emerged. The Balkans and the Gulf regions had become permanent sources of unrest. The danger of proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery was real, and international

¹³ (Defence White Paper) Ministers of Foreign Affairs and Defence, *Prioriteitennota: een andere wereld, een andere defensie*, (The Hague, January 1993)

terrorism and international crime were considered a growing threat. The conclusion was that these risks, together with the scarcity of natural resources, threats to trade routes, the very fact that economic prosperity depends on global stability, and the desire to relieve human suffering would require a wide toolbox of military capabilities to deal with a variety of challenges. Thus, together with a decrease of the defense budget, a reorientation of the task, role and mission of the armed forces took place. It was decided to leave the existing structure with naval, land and air forces intact and that restructuring would focus on expeditionary warfare or power projection. Due to the political ambition to make a contribution to combat operations, as well as stability and reconstruction missions a wide toolbox was developed. This toolbox contained a broad range of assets which would provide politicians flexibility through a wide range of options. Consequentially, an all volunteer armed force was deemed necessary; because political practice prevented the use of conscripts for combat missions abroad. Moreover, it was decided to procure strategic lift and to put more emphasis on logistics and combat support. A dramatic downsizing of almost 50 percent in terms of manpower freed the funds necessary for the restructuring of the Dutch armed forces.

During the 1990s, due to new missions, ongoing restructuring and an ever decreasing defense budget, the toolbox became both wider and shallower. After 2000, new budget cuts, increased operating costs due to ongoing peacekeeping operations, the increased complexity of missions, enhanced readiness and sustainability requirements, and the costs of modernization and transformation presented new challenges. In 2003 Minister of Defense Henk Kamp sent a letter to Parliament with new measures.¹⁴ This Restructuring Plan was followed by an update in 2005.¹⁵

Kamp was the first minister who explicitly mentioned the word 'expeditionary'. His ambition was to play a role in the 'premier league'. This was expressed by the desire to procure of cruise missiles for the air defence frigates to contribute to early entry operations. Kamp contributed to the stabilization mission in Iraq. He sent commandos for high risk operations to the south of Afghanistan to prepare for the deployment of ISAF III. But again the minister was confronted with budgetary problems. A 5 per cent budget cut in 2003 required a reduction in the size of some force elements of 20 to 30 percent. This brought some elements under a critical mass, both in terms of commitments and

14 (letter to Parliament) Minister of Defence, *Prinsjesdagbrief 2003*, 16 September 2003.

15 (letter to Parliament) Minister of Defence, *Actualisering van de Prinsjesdagbrief 2003*, 2 June 2005.

economies of scale. Some frigates and mine hunters, all Maritime Patrol Aircraft, all Army reserve units, the Army's Multiple Launch Rocket System (MLRS), and a number of artillery pieces and F-16s were abolished to free money for expeditionary capabilities such as Medium Altitude Long Endurance Unmanned Aerial Vehicles (MALE), extra Chinook transport helicopters and Hercules transport air craft. Thus, the 2004 Defense Budget Statement sought a new balance between the tasks of the armed forces and the budget, in order to create affordable armed forces and the necessary funding for investments. Nevertheless, some capabilities became dangerously close to a critical mass. The number of frigates was reduced from 14 to 10. As a consequence contributions to peacekeeping operations with frigates were only possible when units were withdrawn from standing commitments, i.e. the Standing Naval Forces of NATO or national obligations in the Antilles. Thus, in terms of commitments this force element fell below the critical mass. Furthermore, the reduced number of aircraft would still require the same infrastructure, logistical base and training facilities, and could fall below a critical mass in terms of economies of scale. While force modernization was still possible, it was not certain that the funding for transformation was sufficient. Transformation required the government to spend 30 percent of the budget on procurement and research and development. Unfortunately, only 20 to 25 percent was spent on these activities. Despite Kamp's high ambitions, there was still a clear risk that the Netherlands would be unable to fulfil its ambition.

Despite a higher defence budget, this happened in 2007. The budget increase was insufficient to cover ever increasing costs. Deployments in Iraq and Afghanistan required replacement of assets sooner than envisioned. In addition, special equipment was procured. For example, Australian Bushmasters costing one million euros each, were needed to protect troops against Improvised Explosive Devices. Thus, Kamp's successor, Eimert van Middelkoop, had no other choice but to take drastic measures.¹⁶ Again, the armed forces were confronted with cuts, including reductions in the number of tanks, artillery pieces and F-16s. Some of Kamp's projects were terminated such as MALE and the cruise missiles. The latter made clear that the new government had less far reaching ambitions. Indeed, the coalition of Christian democrats (CDA), social-democrats (PvdA) and a small Christian party (Christen Unie) put more emphasis on peace support operations and were reluctant to get involved in high risk early entry operations. Demanding additional cuts in the number of major weapons systems, a

¹⁶ (letter to Parliament) Minister of Defence, *Het defensiebeleid of hoofdlijnen*, 2 July 2007.

report by the PvdA confirmed this trend in 2007.¹⁷ This was very much in line with the tradition of the Netherlands.

The future

Dutch foreign policy has similar characteristics of other highly developed, rich, medium powers, including Canada and some of the Scandinavian countries. As a foreign policy instrument, the offensive use of its armed forces is not the first choice; instead, emphasis is given to strengthening the international rule of law and multinational organizations to create stable and peaceful international relations. A large contribution to peacekeeping fits into this approach. What really distinguishes the Netherlands is its focus on transatlantic relations to keep its independence from the major continental powers.

On the one hand there remains a need to continue traditional Dutch balance of power politics by focusing on transatlantic relations and NATO. On the other hand, the world has changed dramatically during the 1990s, making the transatlantic partnership less capable of fulfilling Dutch policy goals. The nature and quality of transatlantic relations, which is embodied in NATO will largely depend on the U.S. After the end of the Cold War the U.S., however, no longer sees NATO as the cornerstone of its foreign and security policy. This urges a refocus of Dutch foreign policy. For more than ten years, Dutch politicians are struggling with this problem. Due to the internal political crisis of 2002, the replacement of old politicians by new ones as a result of two successive elections and major changes in the political landscape, a public debate about foreign policy orientations is lacking. This is reinforced by the increased inward-lookingness of Dutch politics. There is an almost exclusive focus on domestic problems. Foreign policy is once again dominated by the ministry of foreign affairs, which has a very traditional orientation, i.e. a transatlantic, pro-NATO orientation and ambivalence towards the development of effective European foreign, security and defense policies.

Nevertheless, most Dutch foreign policy experts agree that the Netherlands has no other option but to strike a better balance between NATO and ESDP. Due to the strategic reorientation of the U.S., the ESDP will become more important. Those experts also agree that only through the ESDP European military capabilities could be strengthened.

¹⁷ (Defence plan) PvdA, *In dienst van Nederland, In Dienst van de Wereld*, 3 November 2007.

Europe's military problem is fragmentation, i.e. countries with independent defense bureaucracies, trying to sustain a broad toolbox of military assets. This, however, turns out to be unaffordable. The solution is innovative new ideas such as the development of more focused toolboxes or a smaller diversity of military capabilities, the development of niche capabilities and more emphasis on multinational units. This, however, can only be achieved, in a supra national context which can only be provided by the EU. This requires the EU to step up its affords to create genuine European defenses.

Regarding national defense, the case of the Netherlands shows that the broad toolbox approach will become unaffordable if the Government does not spend more on defense. The lesson learned is that due to downscaling, force elements could fall below a critical mass so that they have to be abolished altogether. In order to keep selected force elements above that critical mass and free funding for transformation, the choice is a focused tool box or niche capabilities. This not only requires a political decision on national ambitions but better international cooperation as well. Indeed, to be able to make a meaningful contribution the focused toolbox or niche capabilities must be brought into balance with the efforts of others.

Denmark's Choices between the US and the EU after 2001*

Henrik Larsen

Associate Professor Jean Monnet Chair, Department of Political Science, University of Copenhagen

Resumo

Entre os EUA e a UE depois de 2001: as Escolhas da Dinamarca

Este artigo responde a uma pergunta central: tem a Dinamarca favorecido as suas relações com os EUA em detrimento da UE, desde 2001, como é geralmente referido? A ser verdade, porquê? Primeiro, olharemos para o nível político, tentando delinear como e se as políticas dinamarquesas se aproximam mais das europeias ou das americanas. O artigo apresenta diferentes explicações para as escolhas de um Estado no equilíbrio entre UE e EUA. De seguida, é aplicada uma abordagem teórica específica (construtivismo/pós-estruturalismo) na justificação deste mesmo equilíbrio na política externa dinamarquesa. Concluímos que a política externa dinamarquesa não é conduzida internamente determinada pela relação com os EUA, nem estes representam o principal parceiro em algumas áreas de política externa. Os EUA e a NATO são ainda o principal parceiro em termos de segurança, associado a formas de cooperação *ad hoc* em determinadas questões de política externa. Num enquadramento de *soft security* e, em termos gerais, a UE é o parceiro mais frequente da Dinamarca, apesar das reservas muitas vezes invocadas aquando da ratificação dos Tratados.

Abstract

The article asks whether it is generally correct that Denmark has followed the US more than the EU in foreign and security policy after 2001 and if this is so why? The article first looks at the policy level and attempts to map out how and whether Danish policies are conducted with the EU and the US respectively. It then presents different ways of explaining why a country chooses the balance that it does between the EU and the US. Following on from this, one particular approach (constructivism/poststructuralism) is applied in order to attempt to provide an understanding of the balance struck between the EU and the US in Danish foreign policy. It is concluded that Danish foreign policy is not only conducted with the US let alone with the US as the most important partner across areas of Danish foreign policy. The US/ NATO is the most important partner on hard security issues. And there is ad hoc foreign policy cooperation with the US on selected foreign policy issues. But in soft security and in foreign policy generally, the EU is the most common partner for Denmark – in spite of the Danish exemptions.

* Unless the reference cited is in English, quotes are translated by the author.

In the political debate it is often argued that Denmark in its major foreign policy priorities has sided with the USA after the Cold War rather than with the EU or its European partners. Observers have often pointed to the Danish support for the strikes against Iraq in 1998, the active military role in Afghanistan from the outset in 2002 and, most spectacularly, the military participation in the war in Iraq and the subsequent attempts to stabilise Iraq after the war 2003-2007. In the latter case, Denmark, together with the UK, has positioned itself closer to the US than most of the EU countries not only supporting the invasion but also providing military support right up to the present point in time. Spain and Italy also participated in the military operations but withdrew after changes of government. The Netherlands expressed a degree of solidarity with the US but did not provide military support. The same was the case with the non-EU member Norway. Although many of the new member states also supported the US position, none went as far in their military support as Denmark.

Is it generally correct that Denmark follows the US more than the EU in foreign and security policy and if this is so why? After all, it is often argued that small states, when they can, engage in multilateral international contexts as the furthering of norms of cooperation is particularly helpful for the weaker members of international society. Denmark has generally been supportive of well-functioning, if intergovernmental, foreign policy structures in the EU (Haagerup and Thune, 1983; Heurlin, 1996; Larsen, 2000). So if Denmark sides more with the US in its foreign and security policy than most of the EU members, including the smaller ones, this would be puzzling and something that calls for attempts to understand it.

In the following, this issue will be addressed in the following way: first we will look at the policy level and attempt to map out how and whether Danish policies are conducted with the EU and the US respectively. Then the paper will present different ways of explaining why a country chooses the balance that it does between the EU and the US. Following on from this, one particular approach will be applied in order to attempt to provide an understanding of the balance struck between the EU and the US in Danish foreign policy.

In the next section we will look at the policy level, that is the concrete patterns in the Danish foreign policy activities and the more general picture that this produces. It is important to stress that when comparisons are made, these are made between areas in Danish foreign policy and not with other EU countries.

I. Danish policies towards the EU and the US

As for the EU, Denmark is deeply engaged in EU foreign policy and also a relatively active member (Larsen, 2000). This is the case in spite of the Danish defence opt-out. The Danish defence opt-out is sometimes said to prevent full Danish participation in the CFSP. This is correct in so far as the defence exemption is interpreted by Denmark as meaning that Denmark cannot take part in the concrete implementation of EU military actions and the planning and political discussion about these. So far Denmark has opted out of all of these (Macedonia, Congo, Bosnia), in spite of generally supporting the aims of these operations¹. Denmark therefore usually has a very low profile in the EU Military Committee and the same is the case for the Danish defence minister at the EU Defence Ministers' meeting. Thus the opt-out prevents Denmark from participating in an ESDP that is becoming more operational and based on firmer administrative and political structures. At the same time Denmark has clearly supported the inclusion of security issues on the agenda of the EU and the EU as an actor in the field of security - including the desirability of the development of the ESDP. Thus, there is a tension between the Danish governments' approach to a development that Denmark supports and takes part in at a general political level in the EU and Denmark's exclusion from concrete military operations in the EU (Larsen, 2007).

But although the ESDP has become more operational and based on firmer administrative and political structures since St. Malo, the military part of the ESDP (the ESDP also contains civilian parts) is still a relatively limited part of the CFSP. Therefore the consequences of the Danish opt-out are also limited to particular areas that have to do with the military aspects of security, in particular concrete operations. The great majority of issues discussed within the CFSP are not linked to the military aspects of the ESDP. Denmark takes part in policy-making on these EU issues in the same way as other member states, that is in making the approximated 100 EU Declarations a year, common positions, joint actions and common strategies. Denmark has joined the EU against the US on issues such as the Kyoto Protocol and the setting-up of an international criminal court (ICC). According to the Danish foreign minister Per Stig Møller "... In by far the most cases we conduct our foreign policy together with our partners in the EU" (Møller, 2007a). Across foreign policy areas, cooperation with the EU is clearly the most important

1 In the 1990s Denmark opted out of all EU 9 operations based on articles J.4.2 in TEU and its successor articles in the Amsterdam Treaty.

multilateral framework for Danish foreign policy in quantitative terms. There is an EU dimension in most areas, although there is also foreign policy action with other partners and other organisations, and unilateral action in some areas. Whether policy is conducted within or outside the EU depends on whether the EU has a policy in the area and the extent to which Denmark conceives of itself as an actor (Larsen, 2005). If the EU does not have a position in a particular area, like over Iraq in 2003, it does not make sense to ask why Denmark does not side with the EU. Most member states, including Denmark, were not against an EU stance as such. But they disagreed on what the stance should be.

The cooperation with the US does not cover the same broad range of political and economic issues that is dealt with by the EU (Larsen, 2005:ch.10); the cooperation with the US is particularly strong on those hard aspects of security which have tended to dominate the international agenda after the Cold War and, in particular, after 11 Sept. 2001. The active Danish military role in Afghanistan from early 2002, and most spectacularly the military participation in the war in Iraq in 2003 and the subsequent attempts to stabilise Iraq after the war 2003-2007 are the key examples of this. But bilateral relations were also strong in the 1990s with regard to the Baltic states. The Danish support for the build-up of Baltic military capacities after the Cold War has been encouraged by the US. Denmark also supported the US on the airstrikes against Iraq in 1998 without a new UN mandate. Considering Denmark's size, the bilateral relationship is intense and the Danish access to US decision-makers is above average. This access is linked to the Danish government's strong support for the US in the 'war against terrorism', most significantly (and most appreciated in Washington) in relation to Iraq (Larsen, 2005a). The Danish government has been critical towards the detention centre at Guantanamo Bay. But the public criticism aired has generally been low-key compared with other countries.

This close relationship was also displayed during the Cartoon Crisis in January-March 2006. Initially, the US did not support Denmark on this issue, but after intensive Danish lobbying, the US President came out with a strong statement in support of Denmark followed by political support of Denmark in many areas. The US references to Denmark during the crisis made clear that Denmark was considered a good ally, something that may have played a role for the degree of US support. Denmark also received support from the EU, although it was initially only aimed at the immediate effects of the crisis (Larsen, 2007a).

There is bilateral foreign policy cooperation with the US on many issues. But it does have more of an ad hoc character than the cooperation with the EU which has a much

more institutionalised character. For example, Denmark has recently during its time as a non-permanent member of the UN Security Council cooperated with the US on an informal conference on Darfur under the auspices of the UN (Møller, 2007a) and on another occasion on preventing small arms in Africa (Larsen, 2005). Denmark has also participated in the Proliferation Security Initiative launched by the US. In a recent speech the Danish foreign minister describes cooperation with the US as part of ad hoc cooperation for furthering Danish foreign policy aims (Møller, 2007a).

It should not be forgotten that Denmark has traditionally been engaged in peacekeeping under the auspices of the UN. So military cooperation is not limited to cooperation with the US, although this has been the most prominent since 2001 when a new Conservative-Liberal government came into power. However, more importantly, looking at Danish foreign policy across the board, the realm of military security where the Danish-American relationship is most intense is only one out of the many areas dealt with in Danish foreign policy and should not detract from the role of the EU in most of these areas. There is an EU dimension in most policy fields and much less of a US dimension. In quantitative terms the connections to the US and NATO across policy areas are much less significant than to the EU (Larsen, 2005:206). There are distinct areas and ad hoc areas where Denmark and the US cooperate in foreign policy. But across the board of foreign policy the US is not a partner in day-to-day foreign policy cooperation in the same systematic way as the EU. This may have something to do with Danish foreign policy understandings (see below). But it also has to do with conditions of size. The US will not have an interest in listening to small power Denmark on most policy areas whereas the EU has more possibilities for a voice also for small states. One might, of course, take the military security questions to be the most important ones for the general foreign policy line and thus defining for what counts as the key elements in Danish foreign policy. From that point of view, NATO and the US are the most important partners in Danish foreign policy. But this is not the general picture across Danish foreign policy areas. Significantly, Denmark has in the EU supported policies concerning closer cooperation with the US. During the Danish EU Presidency in 2002 Denmark put forward a list of 39 areas where cooperation between the US and the EU could be improved, such as the establishment of a Transatlantic Free-Trade zone (North Atlantic Trade Association) as a supplement to NATO (Møller, 2006a)

In conclusion, Denmark mostly cooperates with the EU in the dimensions of foreign policy where the Union is the most important multilateral forum/partner. The EU relationship has a different level of intensity from the relationship to the US across policy

areas. Denmark also supports EU security policy, but does not take part in concrete military operations. Denmark acts with the US on central military-defined security issues (where the EU is often split or does not have a stance). The close bilateral relationship with US is used ad hoc in foreign policy. The relationship to the US, particularly on military issues, is closer to the US than most other EU countries except from the UK.

II. Explanations for the State of Affairs

How can we, then, understand the particular balance between policies towards the US and the EU? Firstly, a neo-realist explanation would emphasise Denmark's position within the polarity of international politics. From this perspective, the unipolar system provides pressures towards close (security) cooperation with the US. All states, also EU member states, have to have a close relationship to the US to gain influence and a voice (Hansen, 2000). A neo-realist approach to analysing foreign policy (in its neoclassical version) does not exclude an analysis of domestic factors, but structural forces will provide pressures towards certain outcomes which are likely to prevail in the long-term (see, for example, Rose, 1998). From the point of view of this approach, the different EU countries' approach to the US is a reflection of the way the domestic factors place the countries with regard to the general unipolar pressures towards a close relationship to the US.

One type of neo-realist approach would focus on the impact of an assumed Euro-Atlantic combined polarity. The decentralised nature of this polarity (Washington *and* Brussels) allows a certain variation in the attraction of the different parts of the pole to different states which explains differences in EU countries' choices between the US and the EU. For example, it explains why Denmark can be closer to Washington regarding some aspects of security than to the EU. This is due to Denmark's status as a near-core member (as opposed to a core member) by virtue of its four exemptions, one of which is the defence exemption of the EU (See Mouritzen and Wivel, 2005).

Secondly, an alternative to the neorealist approach is a neoliberal-institutionalist explanation (partly drawing on the explanation above), which would also emphasise the role of the Danish exemptions, including the defence exemption, in forcing a particular balance between EU and the US in Danish foreign policy. As international institutions are about increasing states' absolute gains, it is a problem if these gains cannot be pursued through institutional measures due to domestic constraints: as Danish foreign policy

seeks influence in the post Cold War world (Holm, 1997), the Danish constraints within the EU force Denmark to seek influence elsewhere – with the US as the clear alternative.

While the first and second ways of explaining certainly provide understandings of the Danish balance between the EU and the US/NATO, they also have some shortcomings. As for the first way of explaining, one would expect that the focus were almost exclusively on the US, which is clearly not the case for Denmark or any other EU member state. As for the approach which assumes a joint Euro-Atlantic polarity, the reasons for the national choices between the two sides of the pole is underplayed or possibly attributed to ‘lessons of the past’. Also the status of ‘core member’ or ‘near-core member’ seems to describe a relationship to the pole as a whole and not the central question of which of the two parts is more important (Mouritzen and Wivel, 2005: ch.2). However, as outlined in relation to the second set of understandings, it might be the status as ‘near-core’ member which predisposes a country towards closer links to the US.

As for the second neo-liberal institutionalist understanding, it is possible that constraints within the EU may lead to attempts to gain influence in Washington particularly in the field of security. But that this should be the only explanation – or even the main form of explanation is less clear. After all also the UK, the Netherlands, Portugal, Poland, the Baltic states and, in relation to the Iraq War, Italy and Spain have closer links to Washington than other EU states – without the same exemptions as Denmark². There must, therefore, be a more fundamental issue about the national relationship to the US at play which is of a more profound character than the Danish exemptions *per se*.

It is in other words important to focus on the dimension of meaning-making which is not the focus in explanations 1 and 2 above; in other words how the relationship between the EU and the US is understood or articulated. The article therefore adopts a third approach which is constructivist/post-structuralist. The interest is in the language used, as language is not seen as a transparent medium but as a source of social practice with its own dynamics. Language constructs the social world in meaning. We therefore study discourse to provide an understanding of the framework for national foreign policy³. Along the lines of Foucault (1989[1972]) discourse is here understood as a limited range of possible statements promoting a limited range of meanings. The rest of the article therefore focuses on the kind of identity that is articulated for Denmark – an Atlantic or a European identity?

2 Although the UK does have exemptions with regard to the Euro and to parts of justice and home affairs.

3 For more about this general theoretical approach to discourse analysis and foreign policy see Larsen (2005a, 2004, 1997).

III. Danish Foreign Policy Identity: Atlantic or European?

The dominant understanding of the EC/EU and Denmark after 1945 has been an instrumental one which presented the EC/EU in terms of the concrete interests it could fulfil for the country (Østergård, 1993:168). The development of Europe was primarily legitimised by the utility for Denmark. Europe has been presented in non-mythical terms - the development of "Europe" was not seen as something natural and organic, and certainly not something that Denmark was naturally part of. Some analysts have seen this understanding as based on a feeling of indifference towards Europe (Hedetoft, 1995:254) whereas others identify a Danish hostility to Europe linked to fear of Germans and Germany (Hansen, 2002:54-55). Only few Danish political actors have since 1945 argued for 'Europe' in cultural terms. Even political actors who may be inclined to draw on arguments of a cultural kind, have found themselves constrained to arguing along instrumental lines. The main question in the traditional Danish debate on Europe has not been what Denmark should do in the EU as a culturally based member state, but whether alleged instrumental advantages have significantly affected national sovereignty (Larsen 1999:456). Political differences have been played out *within* this understanding.

At a deeper level it can be argued that the reticence towards Europe and fear of abrogating sovereignty lies in the particular Danish construction of the relationship between the state, the nation and the people. The core of the nation is the 'people'. The dominant Danish discourse links the state and the nation strongly politically so that the state is seen as acting on behalf of the nation. At the same time the nation is also attributed strong cultural and ethnic features which go together with a high degree of overlap between state, nation and society (Hansen, 2002; Østergård, 1993:176). The Danish state has since 1945 been seen as inherently a welfare state. A central reason why European integration has been seen and understood as a threat by many is that it challenges the presumed organic discursive relationship between people and (welfare) state (Hansen, 2002; Larsen, 1999:460-461).

In the dominant understanding of Danish foreign policy during the Cold War Danish foreign policy was seen as being based on four functionally separate cornerstones: the EC, NATO, the UN and Nordic Cooperation. The EC was about 'market' policy, NATO about security, the UN about promoting universal values and development. Nordic cooperation was a strong identity base for Denmark where values and general foreign policy was discussed. The point was that each cornerstone fulfilled particular functions and that they could not be merged (Larsen, 2000; Hækkerup 1965).

Since the end of the Cold War, the importance of the EU in Danish foreign policy has grown. In the Post-Cold War period the functions of these cornerstones have increasingly been understood as coming together in the EU (Heurlin, 1996; Larsen, 2005). The instrumental language can still be found. But the dominant discourse also articulates the EU as a 'project of peace' and comes closer to a cultural and mythical description of Europe (Larsen, 2000). The present Danish Prime Minister Anders Fogh Rasmussen has called the EU 'the greatest peace-keeping project in world history' (Rasmussen, 2007).

The transatlantic link with the US and NATO, however, also remained important (Larsen, 2005, 2000a, 2000b, 1999). In the 1990s, high value was placed on the bilateral relationship with the US, which was upgraded by the successive Danish governments and further strengthened towards the end of the 1990s (Jakobsen, 2000). It was repeatedly stressed by most political forces that the defence guarantee in NATO was crucial and not to be replaced by the EU. The stress on the importance of the relationship with the US and NATO in the Post Cold War period was at first glance puzzling since a considerable part of the Danish political elite had in the 1980s been very sceptical towards US policies within the field of security. Now there was a large degree of consensus about the value of the strong bilateral relationship with the US and of NATO policies (Petersen, 1999:19). The dominant discourse stressed the value of the close links to the US and NATO for security reasons but just as much for reasons that had to do with the historical links to the US and many common societal values and aims. The very strong expressions of Danish sympathy towards the US after the September 2001 terrorist attacks on New York and Washington can also be seen as expressing the common identity with the US (Larsen, 2005: ch.4).

The way in which the dominant discourse reads the stronger Post-Cold War role for the EU *and* the continued importance of the US is an inter-linked part of an all-embracing European-Atlantic structure (Heurlin 2001: 48). However, the dominant discourse does not give equal weight to the Atlantic and the European components of this structure: while the crucial role of the Atlantic structures is stressed in relation to hard security in order to protect common values, the EU is described as "the cornerstone of Danish foreign policy" (Petersen, F.A. 2001:13). In spite of the strong Atlantic emphasis, the role of the EU is thus, within the dominant discourse, presented in terms which suggest that the EU is the primary framework for, and the cornerstone of, Danish foreign policy identity.

Since the coming to power of the Liberal-Conservative government in November 2001, the role of the US in Danish foreign and security policy has been articulated as more

important (Petersen, 2006, 2004; Rynning, 2006; Mouritzen, 2006). This has been stated explicitly by the government (Møller, 2006a). In a significant article in the daily newspaper *Berlingske Tidende* published in 2003, Prime Minister Anders Fogh Rasmussen expressed doubts as to the ability of the EU to serve as a foundation for Danish security at the present moment in time (Rasmussen, 2003). At the same time, though, the dominant discourse in official documents has continued to attribute a central role to the EU in Danish foreign policy in formulations such as "...[t]he EU is the key to Denmark's ability to influence the world around us..." in a 2003 government paper on priorities in Danish foreign policy (Regeringen, 2003). In an article on 'Danish Foreign Policy between the EU and the US' on 14 August 2007, the Danish foreign minister Møller stressed that the "EU is our most important alliance and in most cases we conduct our policies with our partners in the EU" (Møller, 2007). Thus although the importance of the US in Danish foreign policy has clearly grown since 2001, the EU continues to be understood as "the key to influenc[ing] the world around us" in official documents.

The EU is constructed as a community of values which Denmark also adheres to. According to Foreign Minister Møller "what makes the EU special is the continuous commitment to some fundamental values.... These are values we have inherited: from Christianity the respect of the individual, from Greece democracy, freedom of thought and expression and the right to doubt, from Rome a state of rights and tolerance, and from the Enlightenment limits to the powers of the state, and the free market" (Møller, 2004b). The EU is thus constructed as a part of the Danish we and not just an instrumental choice for Denmark and the need for the EU to act more efficiently on the global scene is articulated (Møller, 2004a, 2004b).

But the EU is also presented as a way of furthering Danish values and thus an instrumental Danish choice in order to fulfil Danish foreign policy aims. Sometimes the EU is articulated as an 'alliance', which suggests that it has connotations of more traditional forms of cooperation rather than being in a category of its own (see for example Møller, 2007a). The Union is not able to take care of hard security (where the US/NATO is the important 'alliance' (partner) whereas the EU is the most capable partner in soft security (Rasmussen, 2003; Møller, 2007a).

The US is also seen as furthering values, values that the EU also stands for: "Even if there is a lot that one can criticise the US for, and we do it when it is relevant, we share past and future and we have got common goals for society consisting in freedom, democracy, equal rights and human rights. If we shortcircuit the Transatlantic Alliance, we weaken our possibilities to protect and further precisely our joint ideas in a world

where too many threaten these” (Møller, 2007a). These values are also articulated as a part of Danish identity. In an article in the Washington Times in 2002, the Danish Prime Minister Rasmussen wrote that:

“Denmark is among the smallest allies of the US. But it is also true that Denmark is among the biggest allies of the US. No other country has maintained unbroken relations with the US for longer than the Kingdom of Denmark. ...After my meeting with the President of the US earlier this year, I was therefore particularly pleased to be able to state that the relationship between Denmark and the US has never been better. Our common values, shared destiny and visions have been further fortified by the horrors of 11 September...one year later our solidarity with America is undiminished. ...September 11 was a defining moment calling for determined action in defence of humanity and fundamental freedoms... Denmark’s close ties with the US and the Trans-Atlantic relationship....are of paramount importance for Denmark. These relations are at the very core of Danish foreign policy. Denmark will never forget the essential contribution of the US in defence of European democracies in the two World Wars and the Cold War....America and Denmark see eye-to-eye on the real challenges facing us today. In the fight against terrorism, Denmark was, is and will be behind the US....The danger is far from over and the international community must not waiver now.... Clearly, far more unites us than separates us. It is therefore not surprising that there is no bigger celebration of the 4th of July outside the United States than in Denmark. It has taken place every year since 1912Many Danish immigrants to America have over the years become loyal and enthusiastic U.S. citizens while still maintaining ties to their old country. Thus, Denmark and the United States share deep-rooted cultural and historic bonds.” (Rasmussen, 2002)

Long historical links, Danish gratitude for US help to Europe in the 20th century, strong Danish loyalty towards and solidarity with the US, common values and destiny, deep-rooted cultural and historical bonds, common understanding of the challenges of the world today, in particular the fight against terrorism. Those are the elements in the Danish construction of the relationship with the US which articulate a strong Atlantic identity⁴.

⁴ The article is, of course, written for an American audience. This context possibly means that positive elements are emphasised more than they would be in other contexts.

But apart from the common values on which Denmark's links to the US are based, the question of influence is also invoked in foreign policy discourse about the role of the relationship: "...the US is the dominant player on the world stage. You may like it or not, but that is a fact. Therefore a good relationship with the US increases the possibilities of Danish influence" (Møller, 2007a). In the game for influence, 'alliances' must be adapted in the light of the situation and the US is naturally a key player in this respect, but Denmark is ready to seek influence where it can to further an "offensive Danish foreign policy" (Møller, 2007a).

The articulation of 'an offensive Danish foreign policy' is central in understanding the weight placed on the US in Danish foreign policy after the coming into power of the Liberal-Conservative Government in 2001. All Danish governments have after the end of the Cold War declared that they conducted an 'active' foreign policy. In the first decade after the Cold War this was articulated as 'active internationalism' (Petersen, 2004). The way in which the understanding of activism of the 2001 government was different from the previous governments after the Cold War was that Denmark should take a stance on, and be directly engaged in the big defining issues in international politics and security. The government articulated a difference between its own understanding and that of previous governments which were seen as having taken lukewarm stances in this regard and often avoided hard choices (Rynning, 2003). To take directly part in the central issues in international politics was understood as giving unequivocal support to the leading power in the struggles, the one whose views Denmark sided with fundamentally. Military support was a clear expression of commitment and of taking responsibility in international affairs (Rynning, 2003). There was therefore a link between the understanding of 'an offensive Danish foreign policy' and the political support of the US including on issues where the need for military force was invoked by the US. But the 'offensive foreign policy' was also invoked with regard to the EU where Denmark should be active in spite of its size.

The 'offensive foreign policy' was also linked to the domestic project of the post 2001 Danish government. (Petersen, 2006). The Conservative-Liberal government criticised the 'policy of cooperation' during the German occupation of 1940-1945 for not taking a clear stance for the Allies, the Centre/Left-wing footnote policy in the 1980s for not taking a clear stance for the 'West' and the Centre/Left for not having taken a sufficiently critical attitude towards the USSR during the Cold War. Although the Conservative-Liberal government stated that it defended the Danish welfare state, it criticised the historical record of the Centre/Left political forces that were prominent in shaping the welfare

state. For many of these political forces during the Cold War the idea had been to create a political/economic 'third way' (Larsen, 2005:ch. 6) between the West and the East. By stressing the need for clear political choices in foreign policy and by criticising the lack of clear choices in the past, the strong support for the US and its values as part of this discourse could also be seen as an indirect attack on the legitimacy of the Centre/Left as the defenders of the welfare state. The articulation of a change in foreign policy was therefore also an articulation of an attempt to change Danish society.

The offensive foreign policy could therefore be seen as a central basis for cooperating closely with the US on general political and security issues given the elements in the Danish construction of the relationship with the US which articulate a strong Atlantic identity. The articulation of a strong European identity also meant that the offensive foreign policy should be directed towards the EU. But the EU's focus on soft security rather than hard security meant that the offensive foreign policy would not only be applied with regard to the EU. So although the EU is articulated as the key framework for Danish foreign policy, a close relationship to the US is indispensable. The difference from the governments of the 1990s is therefore not so much in the focus on the EU, but in the stronger emphasis on the US. This means that an alternative is built into Danish foreign policy in cases where the EU cannot take a stance. This means that the EU is not articulated as framing the context of Danish foreign in the same way as before. The EU is co-articulated with the importance of good links to the US. Nevertheless, Danish links with the US are frequently presented as going through the EU, although there is also an important bilateral component (Larsen, 2003. See also Møller 2003).

In the dominant discourse the links between the EU and US are central. The EU and the US should therefore naturally cooperate. When the EU and the US do not agree on the general security issues this is 'dangerous' (Møller, 2003). According to Foreign Minister Møller "... we live in an unpredictable world [...] but ... we obtain the most when the EU and the US pull together. The EU can do something with 'soft' power which the US cannot do as well as us. And the US can do something with 'hard' power which the EU cannot. Together we can do a lot" (Møller, 2007). The values of Europe and the US are fundamentally the same (Møller, 2003; Rasmussen et al. 2003).

The general discursive structures with regard to the role of the US and the EU in Denmark's foreign policy identity has now been outlined. An interesting question can be said to be whether these structures have come under pressure in the aftermath of the cartoon crisis of January-March 2006. The crisis was presented by the government

as the most significant crisis for Danish foreign policy since 1945. So is therefore an interesting question whether the discourse on the role of the EU and the US in Danish foreign policy has changed as a consequence of the interpretations of these roles in the period since the crisis by the government and in the political debate⁵.

The government's general evaluation of the role of its partners in the cartoon crisis was that the EU and the US were both important and that no special emphasis was placed on any one of them in general accounts of their roles during the episode. According to the Danish Foreign Minister Per Stig Møller, Denmark had received impressive support from both the EU and the US (Nielsen, 2006b). In the annual account of Danish foreign policy 2006, the Permanent Secretary for Foreign Affairs Ulrik Federspiel stated that 'International support for Denmark, in particular by the US and the EU, was essential in stabilising the situation' (Federspiel, 2007: 2).

With respect to the specific evaluation of the role of the EU for Denmark during the crisis, the evaluation was very positive but not jubilant. In a reply to a question posed by the author of this article, Foreign Minister Per Stig Møller said that Denmark "got what it wanted from the EU. No more and no less. It would have been wrong if we had got more... Denmark has nothing to blame Solana or the EU for" (Debate following speech by Per Stig Møller at the University of Copenhagen, 7 November 2006). In a speech on 7 April 2006, Per Stig Møller stated:

"..in what was probably the most serious foreign policy crisis for Denmark since the Second World War, the entire toolbox of the EU was put to use....The crucial show of support from the 24 other Member States constituted a lot more than just... 'A little help from my friends'. It demonstrated to the Muslim world that freedom of expression weighed up against religious beliefs was not just a Danish issue, but a common European concern." (Møller, 2006)

The descriptions and evaluations of the US role were shorter and more general. The general post 2001 picture is, as mentioned, that the EU is still referred to as 'the key to Denmark's ability to influence the world around us'. The report from the Danish Foreign Ministry *Den Grænseløse verden - Udenrigsministeriet og globaliseringen* (Udenrigsministeriet, 2006a) which was published in Autumn 2006 after the Cartoon episode reads:

5 The rest of this section draws heavily on Larsen (2007b).

“The analysis [in the report] shows amongst other things that in the years to come the most important economic, political and cultural links for Denmark will be taken together in Europe. Cooperation in the EU is and will increasingly be the most important international framework for Denmark in the management of the challenges of globalisation. Considering all evidence, the EU will play an even greater role internationally amongst other things through a joint foreign service.....” (Udenrigsministeriet, 2006a:11)

And about the role of the US, he stated:

For Denmark the relationship to the US will in the years to come continue to be central. The US will in most areas be a decisive actor in managing the challenges of globalisation. Through an active engagement, Denmark has good possibilities for maintaining good access to US decision-makers ...Globalisation implies that Denmark’s ability to establish networks in all relevant environments in the US will be of increasing interest for the guarding of Danish interests (Udenrigsministeriet, 2006a:11)

It is therefore the same discourse as before the crisis about the EU being the most important forum for Danish foreign policy together with an emphasis on the central character of the relationship with the US and the importance of good access to US decision-makers.

However the role of the EU is presented as being, if anything, stronger after the cartoon crisis. It is striking that in *Den Grænseløse verden – Udenrigsministeriet og globaliseringen*, the EU is the organisation that is mentioned the most in relation to foreign policy questions and many areas of global cooperation as part of the response to the challenges of globalisation (see Udenrigsministeriet, 2006a: 12,14-16). This is also the case in many of the speeches made by the Foreign Minister after the crisis. The Foreign Ministry’s annual account of Danish foreign policy for 2006 states that ‘The EU increasingly represents the most important international framework for Denmark in handling some of the major challenges presented by globalisation, such as climate change, environment, energy, migration, terrorism and free trade’ (Federspiel, 2007: III, section 2). But the weight is not solely placed on the EU as a pivot. In a feature article in *Politiken* 24 March 2007 where the subject was the celebration of the 50 years anniversary of the EU, the Prime Minister wrote:

"We must of course not forget the major endeavours of the USA for Europe to be free and democratic. But here, on the occasion of the 50 year anniversary of the EU, we can also take pleasure in the fact that we have learned from the mistakes and begun successful cooperation." (Rasmussen, 2007).

The government did thus not suggest major changes in its relationship with the US and the EU. There were, if anything, indications of a stronger emphasis in official material on the EU.

Concluding remarks

In conclusion we can say that Danish foreign policy is not only conducted with the US let alone with the US as the most important partner across areas of Danish foreign policy. The US/ NATO is the most important partner on hard security issues. And there is ad hoc foreign policy cooperation with the US on selected foreign policy issues. But in soft security and in foreign policy generally, the EU is the most common partner for Denmark - in spite of the Danish exemptions. This is based on a discourse according to which the EU is 'our most important alliance', and thus crucial in Danish foreign policy. But it is not a discourse which excludes all other fora than the EU. As the US is the strongest power in the world, a close relationship with Washington is necessary. It gives bigger scope for Danish influence to gain ad hoc influence on many policy issues.

The stronger emphasis on the US post 2001 is based on 'the offensive foreign policy'. Taking clear stances with the US is central just as an active role in the EU is also prescribed. It is not as much a downgrading of the EU post 2001 as an upgrading of the US. An active stance within the EU was also prescribed before 2001.

A general caveat should however be introduced at this stage. The article has focused on the government's discourse as a unitary discourse. However, an alternative interpretation is that we are dealing with two different discourses on the role of the EU and the US in Danish foreign policy, whereby one emphasises the central role of the EU (the Foreign Ministry) and the other a bridge between the EU and the US (the Prime Minister's Office). Rather than analysing changes in a dominant discourse an alternative interpretation would be that we are really looking at two different discourses.

References

- Foucault, M. (1989) *The Archaeology of Knowledge*. Polity Press.
- Larsen, H. (1997) *Discourse Analysis and Foreign Policy: France, Britain and Europe*. Routledge.
- Larsen, H. (2004) 'Udviklingen af EU som sikkerhedspolitisk actor efter Irak'. *Militært Tidsskriftvol.* 133, no. 1, pp. 26-41.
- Larsen, H. (2005) *Analysing Small state Foreign Policy in the EU: the Case of Denmark*. Palgrave/Macmillan.
- Larsen (2007a) 'Denmark and the ESDP Opt-out: a New Way of Doing Nothing?' in C. Archer (ed.) *New Security Issues in Northern Europe*. Routledge.
- Larsen (2007b) 'The Cartoon Crisis in Danish Foreign Policy: A New Balance Between the EU and the US?' in N. Hvidt and H. Mouritzen (eds.) *Danish Yearbook of Foreign Policy*. DIIS.
- Møller, P. (2003) 'Vi kan, når vi står sammen'. Commentary in *Berlingske Tidende*. 11 September 2003.
- Møller, P. (2004a) 'EU's internationale rolle bør styrkes', article in *Kristeligt Dagblad* 26 March 2004.
- Møller, P. (2004b) 'EU's værdier gør en forskel', feature article in *Kristeligt Dagblad* 25 October 2004.
- Møller, P (2006a) 'Den Offensive Udenrigspolitik Vil Fortsætte', feature article in *Berlingske Tidende*, 16 November 2006.
- Møller, P. (2007a) 'Dansk Udenrigspolitik mellem EU og USA' in *Berlingske Tidende*, 14 August 2007.
- Rasmussen, A (2003) 'Hvad kan det nytte?' Feature article in *Berlingske Tidende* 26 March 2003.
- Rasmussen et al. (2003) 'Europa og Amerika må stå sammen'. Joint article with Aznar, Barroso, Berlusconi, Blair, Miller and Havel published in several international newspapers.
- Rasmussen, A (2007) 'A Look into Europe's Crystal Ball'.

The Irish Case: The Europeanisation of Priorities and Policy Issues?*

Ben Tonra

Sonja Kopf

UCD School of Politics and International Relations (SPIRe), UCD Dublin

Resumo

A Europeização de Prioridades e Temas Políticos: o Caso Irlandês

O fim da Guerra Fria veio alterar as concepções de segurança do mesmo modo que os acontecimentos do 11 de Setembro de 2001 vieram condicionar o sentido de mudança. Simultaneamente, levaram a maior parte, se não todos os Estados, a reavaliar as suas prioridades de segurança e defesa e, na maioria dos casos, a adaptar as suas parcerias e capacidades, de maneira a poder responder às novas ou recém-avaliadas ameaças de segurança. Esta alteração teve um impacto óbvio nos assuntos militares nacionais. Como Edmunds afirma, “o fim da Guerra Fria removeu a lente estratégica dominante, através da qual as forças armadas se tinham desenvolvido e entendido”. São menos claras, porém, as implicações para os pequenos Estados europeus, de que a República da Irlanda é um exemplo. Este artigo avalia os desafios políticos no quadro das políticas de segurança e defesa irlandesas na sequência destas mudanças no ambiente de segurança internacional. A relação irlandesa com a ONU, NATO e mesmo com a UE teve de se adaptar tendo em conta a nova situação, desenvolvendo-se novas políticas. Este artigo analisa as mudanças políticas e suas potenciais explicações, como a crescente europeização. O objectivo é demonstrar a sua evolução no âmbito do contexto irlandês.

Abstract

The end of the Cold War changed our conception of security. The events of 11 September 2001 amplified that sense of change. Cumulatively, this has caused most, if not all, states to reassess their security and defence priorities and in most cases to meet a range of new and re-evaluated security threats. This has had an obvious impact on national militaries. As Edmunds argues “The end of the Cold War removed the dominant strategic lens through which armed forces were developed and understood.” But it is less clear precisely what are the implications of this for smaller European States such as the Republic of Ireland. This article evaluates the policy challenges that arose for Irish security and defence policy due to these changes of the security environment. The Irish relationship with the UN, NATO as well as the European Union had to adapted to the new situation and new policies were developed. This article puts policy changes and their potential explanations like increasing Europeanization in perspective. The aim is to show how things have evolved in the Irish context.

* This paper is based on original research conducted by Sonja Kopf in pursuit of her PhD dissertation on the Europeanisation of Austrian, Irish, Swedish and Swiss defence and security policy as well as research conducted by Ben Tonra and published in *Global Citizen and European Republic: Irish Foreign Policy in Transition*, published in 2007 by Manchester University Press.

Introduction

The end of the Cold War changed our conception of security (Mearsheimer 1994, Salmon et al. 2003, Edmunds 2006). The events of 11 September 2001 amplified that sense of change (Rasmussen, 2002; Leffler 2003). Cumulatively, this has caused most, if not all, states to reassess their security and defence priorities and in most cases to adapt their associated policies and capacities to meet a range of new and re-evaluated security threats. This has had an obvious impact on national militaries (Edmunds 2006). The Armed Forces are still a key actor in dealing with insecurities, but since these insecurities are seen to have changed, the role of the military has changed with it and it is questionable whether they are ideally equipped – in terms of strategy, in terms of culture or in terms of material equipment, to meet them. These changes have been particularly felt in Europe as the disappearance of a specific and direct military threat has forced a basic reorientation of national militaries and an associated reassessment of alliances such as that of NATO.

For its part, the European Union and its Member States has sought to address this new security environment in a variety of ways. Enlargement was clearly one well-defined strategy designed to deliver stability and security to the European continent at a point of major transitional change. Similarly, the proximate crises of the Balkans led to significant policy changes and the development of both the Union's Common Foreign and Security Policy (CFSP) as well as its nascent European Security and Defence Policy (ESDP). For Adrian Treacher "it was the transformation of the international system with the end of the Cold War that proved the key determinant" while it "...would take the successive crises (...) to provide the crucial impetus" (2004:50) to react to the changed security structure. According to Treacher, without these exogenous shocks the development of CFSP and ESDP would not have occurred (id.).

But these changes to the European security environment had other significant consequences particular to Europe. John Clarke has noted that: "Military and other armed security forces in the 21st century face an array of requirements quite unlike those of the past" (2005:v). Since it would appear that sovereignty and territorial integrity in Europe are no longer under immediate threat – although that assertion is contested vigorously as one moves eastwards across the continent – old forms of defence do seem to be increasingly outdated. As Edmunds (2006:1062) argues "The end of the Cold War removed the dominant strategic lens through which armed forces were developed and understood." But it is less clear precisely what are the implications of this for smaller European States such as the Republic of Ireland.

Irish Security and Defence Policy

Security and Defence policy in Ireland has been a function of several inter-related pressures: the need to secure the state from internal subversion, a commitment to multilateral security, the representation of Irish independence and – definitively in last place – the ability to defend the State’s borders. The first cannot be overstated in its significance. For much of the latter half of the Twentieth Century, the Irish Defence Forces have operated largely in the capacity of ‘Aid to the Civilian Power’. The threat to internal stability that derived from the IRA and its various offshoots was a real one and one which consumed the largest part of the Defence Force’s capacity. The second has a longer pedigree and is rooted in the dedication of the Irish State to the United Nations and the goal of effective collective security. Participation in UN peacekeeping operations has always been both a popular and, for a time, profitable endeavour of the Irish Defence Forces and one which has generated widespread and genuine public pride in a State with no martial tradition. Third, there has certainly been a significant role for the Defence Forces in illustrating the reality of Irish independence – even when (or especially when) Ireland’s socio-economic *dependence* on the United Kingdom was so all-embracing and profound. Irish military neutrality has to be seen as part of this, as a national struggle first to assert Irish independence (during World War Two) and then to distinguish that independent Irish State from its too near neighbour, Great Britain (in its refusal to join NATO). Finally, it must be acknowledged that amidst the foregoing pressures, the capacity of the Irish Defence Forces to defend the borders of the Irish State against external aggression has simply never been seriously tested. In sum, Irish security and defence policy can best be characterised as being exceptional and differentiated from that of almost all other small European States (Keatinge 1984; Salmon 1989; Doherty 2002).

The foundations of Irish security policy are defined by the Government’s 1996 White Paper as being:

- a policy of military neutrality, embodied by non-participation in military alliances;
- the promotion of the rule of international law and the peaceful settlement of disputes;
- the promotion of greater equity and justice in international affairs through efforts to eliminate the causes of conflict and to protect human rights;
- a commitment to collective security through the development of international organisations, especially the United Nations;

- a willingness to participate in peace-keeping and humanitarian operations throughout the world;
- participation in the construction of the European Union as a way of overcoming age-old rivalries in Europe;
- the promotion of an active policy of disarmament and arms control;
- a commitment to regional co-operation, especially in Europe, through the promotion of, and participation in, regional security organisations such as the Organisation for Security and Co-operation in Europe, the OECD, and the Council of Europe.

In support of that policy, the Government's 2000 White Paper on defence provided for a three-brigade structure of just over 10,500 troops to meet the full range of tasks arising from its threat assessment. The Defence Forces, comprising the Permanent Defence Force – the Army, the Air Corps, the Naval Service – as well as the Reserve Defence Force, are specifically tasked with participation in peace support missions abroad in the cause of international peace, as well as meeting the requirements of domestic security which continue to be defined as providing “military personnel in an operational role in an aid to the civil power (ATCP) capacity” (Defence 2000). According to the Defence White Paper, [t]he external security environment does not contain any specific threats to the overall security of the State” with Ireland therefore facing “a generally benign security environment.” Since the 2001 attacks on the United States that assessment has been revised to conclude that, according to the Minister of Defence in 2003, while there is “no credible threat to this country” (Dáil 561:1312) immediately arising from international terrorism, the fight against it is one in which, according to Taoiseach Bertie Ahern, Ireland “will continue to play its part to the fullest in tackling” (Dáil 541:94).

Internationally, the Defence Forces have a nearly 50-year record of peacekeeping and peace support in overseas operations, ranging across Europe, Africa, Asia and the Middle East. In 2007 more than 850 troops were dedicated – through several multilateral mechanisms (UN, NATO and EU) – for assignment to overseas missions. Significantly, the participation of Irish troops in such operations is highly valued at both official and public levels. These missions are also popular with the Defence forces themselves – with some estimates calculating that more than 70 percent of Irish troops have served overseas in one or another capacity (MacDonald 1997).

As outlined above, and since the end of the Cold War and after the 2001 attacks on the United States, Irish security and defence policy has come under renewed scrutiny.

The State is understood to be seeking to adapt itself to a new security environment that, it is argued, is based less on national or even collective defence and much more upon mechanisms designed to deliver collective security. In amidst this changing environment, the international security architecture is also seen to be evolving with the UN, NATO and European Union all facing new challenges. While the UN is said to remain the central multilateral focus for an Irish contribution to international security, there are claims that regional actors such as NATO, OSCE and the EU have their own roles to play and that Ireland must ensure that it is centrally placed in this new security architecture if it is to maximise its influence and participation therein.

For some, any such analysis must entail a critical, root and branch review of Irish security and defence policy and that this will result in a full commitment to regional security structures, even at the expense of Ireland's 'traditional' neutrality. For advocates of this position, "We must accept the fact that neutrality, as we have known it, is no longer a necessary mark of Irish independence" and that "what was appropriate for the emerging Republic of Ireland in the middle of the last century may not be the best way forward for our modern, confident state" (Seanad 173:1285). In even stronger terms a former Minister of State for European Affairs argues that the "farfical eulogising of 'neutrality'" must end and that the "pretence of Ireland's neutrality should give way to a debate on the form and content of a European common defence that includes Ireland" (Mitchell 2005).

Others, however, insist that neutrality as currently conceived and expressed (non-membership of military alliances and therefore of NATO and any common EU defence) is entirely consistent with a full and whole-hearted engagement in international and regional security structures. According to Minister of State for European Affairs, Dick Roche, TD "Ireland's policy of military neutrality remains viable in the context of the new security challenges... [and] fully relevant in circumstances where the emerging challenges have moved from traditional defence towards crisis management." (Seanad 173:1310).

Policy Challenges: UN, NATO and EU

In facing what is argued to be a new security environment and an evolving security architecture, a number of challenges have arisen to confront Irish policy makers, commentators and the broader public.

The first such challenge is making an appropriate response to changes in the ways in which the UN pursues multilateral security – and, in particular, the use of military forces in peace support missions. As noted above, for nearly fifty years Ireland has been centrally engaged in UN peacekeeping operations. This has entailed an Irish commitment to more than 40 UN-commanded missions, involving 39,836 tours of duty – four times the total size of the Irish Defence Forces – and resulting in the deaths of 82 Defence Force personnel (Defence Forces 2005).

However, the UN has been presented with what are argued to be its own new realities arising from its post Cold War experience. In 1992 the UN's 'Agenda for Peace' foresaw a more robust and interventionist role for UN military missions, and no longer assumed that UN forces would have to operate with the consent of parties to a dispute (Boutros-Boutros Ghali 1992). The deaths of more than 40 UN peacekeepers in Somalia in 1993 paid tribute to that ambition. The UN's subsequent failures in the former Yugoslavia 1992-1995 – and in particular the July 1995 massacre of approximately 8,000 men and boys at Srebrenica – further underscored the limitations of traditional UN commanded operations. In 2000, the UN published a critical analysis of its own peacekeeping operations conducted by a 12-member expert panel under the Chairmanship of former Algerian Foreign Minister, Lakhdar Brahimi (Brahimi 2000). This report argued, *inter alia*, that the traditional UN peacekeeping model was inadequate to address the tasks being presented to the UN. A major evolution in UN peacekeeping practice subsequently resulted, with the UN shifting its focus to regional security organisations as being the agents to carry out UN mandated missions. Moreover, those missions were more complex and now relied upon a more robust force structure – giving them the capacity to intervene forcibly in support of UN mission goals.

The Irish State responded by opting into these newly emerging structures. Some 50 Irish military police, for example, were contributed to the Stabilisation Force in Bosnia and Herzegovina (SFOR) in July 1997. This was a UN-mandated operation in support of the 1995 Dayton Peace Agreement but it was commanded and operated through NATO. This raised a number of queries not least of which was how could an Irish Government “countenance the sending of Irish troops to serve under NATO command in Bosnia and still claim that Ireland has not abandoned its renowned policy of active neutrality” (Dáil 476:1089). The response from the Minister of Foreign Affairs underlined the emerging dilemmas for traditional UN contributors in that the SFOR operation was “an important expression of the new mutually reinforcing and co-operative security architecture that is developing in Europe” and that as a long-standing “advocate of co-operative approaches

to security”, Irish participation would “be a concrete example of our commitment to inclusive co-operative security in Europe” and would “enable Ireland to experience directly the new approach to European peacekeeping” (Dáil 476:1090).

Critics insisted, however, that by buying into this ‘new’ model of peacekeeping “the UN’s role has been usurped by NATO” and that effective international peacekeeping could only be properly assured by strengthening the UN rather than participating in ad hoc mechanisms which had the effect of marginalising the UN system (Dáil 507:865). Instead, it was argued, the Irish priority should be given to the UN’s own Standby Arrangements System (UNSAS) to which the Irish Government had committed a potential maximum of 850 troops and also to SHIRBRIG – the Danish-sponsored UN Standing High-Readiness Brigade, to which Ireland was an observer.

As the UN moved towards using regional security and defence organisations as the subcontractors for some of its peacekeeping and peace ‘making’ operations, a second challenge for Irish foreign policy quickly arose. This was how Ireland could and should relate to the core transatlantic and European security and defence organisation, NATO.

By 1961 the Minister for Foreign Affairs viewed Ireland’s non-membership of NATO as a “contribution which Ireland can make in international affairs” by playing its part, free from alliances, in “reducing tensions between States, and in forwarding constructive solutions for the sources of such tensions” (Dáil 189:461). This also facilitated the sending of Irish troops on UN peacekeeping missions to locations where “combat troops of nations belonging to NATO and other military blocs are not acceptable” (Dáil 189:462). Throughout the 1960s and 1970s, questions on the prospects for NATO membership were dismissed on the basis that a decision had been reached in 1949 and that the Government had no intention to revisit the issue. By 1988, the Government no longer relied upon that earlier decision nor did it invoke partition as any part of its explanation. Instead, the Minister for Foreign Affairs now noted that “Ireland’s policy of military neutrality necessarily implies non-membership of military alliances such as NATO” (Dáil 382:1028).

In its own evolution following the end of the Cold War, the North Atlantic Alliance first revised its strategic concept in 1991 and then in 1992 offered itself as a means for multilateral peacekeeping missions first under the auspices of the OSCE and later for the UN. At the same time, NATO’s relationship with former Warsaw Pact adversaries was changing, as membership demands from states in Central and Eastern Europe multiplied. NATO began now to straddle the line between being a structure for the collective defence of its members and taking on many of the attributes of a regional collective security actor.

In 1994, with the launch of its 'Partnership for Peace' initiative, the Alliance sought to square that particular circle in what was characterised by one US Ambassador to NATO as a 'two-for-one' deal: offering both an antechamber to full membership for those that sought it as well as a structure designed to facilitate confidence-building measures and collective security among NATO members and non-members in Europe.

For Irish policy makers, this evolution posed something of a dilemma. Non-membership of military alliances - and specifically of NATO - had become, over time, the very definition of Irish neutrality. Now, NATO was taking on tasks and characteristics of a collective security organisation, working with both the OSCE and UN in a new European security environment.

Initially, NATO's Partnership for Peace initiative was characterised by the Irish Government simply as a "new form of co-operation" in the evolution of Europe's security architecture (Dáil 437:2094). On the publication of the 1996 foreign policy White Paper, however, the Government sought consideration of whether or not Ireland should participate in "this co-operative initiative which the vast majority of OSCE member states have already joined" and which had already "assumed an important role in European security co-operation, particularly in such areas as training for peacekeeping and humanitarian operations" (Dáil 463:1284). Opposition to the 'NATO-sponsored' and 'ill-named' organisation centred upon the view that it represented a kind of "second hand membership of NATO" (Dáil 436:1294-1296). A future Taoiseach, Bertie Ahern, went so far as to insist that such was the gravity of any proposed link to NATO that Irish participation in the Partnership for Peace could only be legitimately secured by a consultative referendum. Anything else he insisted would be "a serious breach of faith and fundamentally undemocratic" (Dáil 436:1322).

While Irish troops served under NATO command in the Balkan SFOR operation - which was itself denounced by Green MEP Patricia McKenna as "an attempt to get us into Partnership for Peace by the back door" (*The Irish Times* 23 January 1997) - the Government was nonetheless unable to secure agreement from all parties within its own governing coalition to pursue participation. The Minister for Foreign Affairs underscored his own support for the Partnership and insisted in early 1997 that the issue was being kept under constant review (Dáil 474:961). With the General Election of 1997 and subsequent change of Government to a Fianna Fáil - Progressive Democrat coalition, the new Minister for Foreign Affairs (Fianna Fáil's Ray Burke, TD) assessed Partnership for Peace as he had when in Opposition, as representing a second class membership of NATO which would fundamentally compromise Ireland's military neutrality (Dáil 480:899).

This analysis changed within weeks with the appointment of a new Fianna Fáil Minister for Foreign Affairs (David Andrews TD) just weeks later. His position soon shifted from one in which Irish participation was “not a tenable proposition” (Dáil 480:1504) to one where he looked forward “to an open and well informed debate on Partnership for Peace in the House in due course” (Dáil 487:974). This provoked vigorous political exchanges not only on the principle of joining the NATO-sponsored security framework but also the means by which such a decision was to be made, i.e. with or without a consultative referendum. Following a preliminary Dáil debate in January 1999, publication by the Government of an explanatory guide and the June 1999 European Parliamentary elections, the Government decided in favour of joining. By resolution of the Dáil on 9 November 1999 Irish participation in the Partnership for Peace and the Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) was agreed.

While Irish participation in NATO-specific operations - whether under a UN or OSCE framework - has been problematic, similar challenges have emerged in the 2000's as NATO and the European Union have developed bilateral agreements, procedures and even institutional links so as to coordinate between them on the use of military forces. Such links have been justified officially on the basis that the EU “...is likely to remain dependent on NATO infrastructure and transport capacity, as the UN-mandated operations such as SFOR and KFOR have shown” (Dáil 533:998). These links have, in the eyes of at least some critics, created a situation in which the Union has become a subset of NATO and that the Union's own foreign and security policy agenda is indistinguishable from that of the Atlantic Alliance. This has the obvious implication for Irish security and defence policy that participation in EU structures and operations is seen to draw Ireland closer towards the NATO alliance and is argued to further erode Irish neutrality.

This then is the third policy challenge - the construction and development of a European Security and Defence Policy within the European Union.

While the original European Community treaties contained no reference to defence - or indeed to foreign policy - it has been noted earlier that considerable effort was made in the early 1960s by the Irish Government and the Taoiseach, Seán Lemass, to underline Ireland's political commitment to the European project while at the same time making it clear that membership of the Communities had no immediate impact upon neutrality. According to the Minister for External Affairs, Patrick Hillary, speaking in 1970, “there is no question of making any military commitments at any place. We have not been requested to do so. There is no question of our doing so.” But, nonetheless, he went on, from the point at which a common European defence might emerge in the

future “we would defend Europe if the defence of Europe became necessary” (Dáil 246:1373).

That formulation gave rise to considerable and ongoing scepticism, particularly since, by the time EC membership negotiations actually opened, the member states of the then European Communities had established a process of foreign policy cooperation which came to be titled European Political Cooperation (EPC). According to future President (but then Senator) Mary Robinson in 1972, these informal political commitments were “evolving an external policy for the Community so that Europe will speak with one voice” (Seanad 72:570). Such an eventuality, according to the Minister for External Affairs was “an ideal to which the Government fully subscribe and for which I believe—in fact, we are certain—there is a ready response in the Irish nation as a whole” (Dáil 247:2068). Others were not so sure.

For Senator and Professor John A. Murphy, “membership (of a military alliance) is inevitable and implicit in our continued participation in the European Political Cooperation talks and in the harmonisation of foreign policy which is an increasing tendency in the Community”. Such concerns were also evident in a 1981 parliamentary debate during which a newly installed Fine Gael-Labour coalition Government took issue with its immediate Fianna Fáil predecessor as to how much ground had been lost in defending neutrality within EPC. For the incoming Taoiseach, Garret FitzGerald, the former Foreign Minister, Brian Lenihan, had “put this country’s position (on neutrality) at risk... which has required considerable efforts by this Government to retrieve” (Dáil 330:310).

The proposed formalisation of EPC as Title III of the Single European Act in 1986 gave rise to further political debate, as it was alleged that the treaty potentially represented “a serious erosion of Irish neutrality” (Dáil 365:2173) and one which could “certainly be interpreted as posing a challenge to our neutrality” (Dáil 370:1922). For the Fine Gael Minister of Foreign Affairs, Peter Barry, however, the Treaty’s provisions posed “no threat to this country’s sovereignty, neutrality or ability to take independent decisions on foreign policy matters” (Dáil 365:2174). Despite its parliamentary passage as an international treaty, a court challenge was launched and, following defeat at the High Court, the plaintiff won on appeal before the Supreme Court. There it was held that Title III purported to “qualify, curtail or inhibit the existing sovereign power to formulate and to pursue such foreign policies” and that it was “not within the power of the Government itself to do so” (Supreme Court 1986 No. 12036P). The Government was thus forced to present the Single Act before the electorate as an amendment to the constitution.

Subsequent European Treaty changes were equally contentious in the area of security and defence policy. The 1993 Maastricht Treaty established the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and gave a treaty base to its associated decision making structures. For its part, the 1999 Amsterdam Treaty provided for the progressive framing of a Common Security and Defence Policy (ESDP) that, it was argued, could deliver humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks and tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking – the so-called Petersberg Tasks. The 2003 Nice Treaty added little of substance to either CFSP or ESDP but it did provide a treaty base to the new Political and Security Committee (COPS) whose role was to offer policy recommendations and to manage CFSP/ESDP on a day-to-day basis on behalf of EU ministers in the General Affairs and External Relations Council.

For some, these treaties – individually and collectively – threatened the bases and substance of Irish neutrality. They represented the culmination of “a sustained effort to transfer decisions on foreign and security policy to Europe” (Worker’s Party 2005) as “Irish neutrality has been progressively and systematically eroded by successive EU treaties” (Dáil 553:1014). Indeed, the referendum on the Amsterdam Treaty alone was deemed to be “our last chance to avoid the complete abandonment of Irish neutrality” according to Patricia McKenna MEP (*The Irish Times* 8 July 1997). For others, however, these treaties were a pragmatic response to Europe’s new security challenges and were fully consistent with the tradition and practice of Irish security and defence policy to date. Additional safeguards – such as the 2002 constitutional amendment precluding Irish participation in a European common defence – was designed to underline that fact.

Of particular concern over time has been the evolution of a relationship between ESDP and NATO. The involvement of NATO in ESDP is understood to be rooted in the fact that in fulfilment of its own security agenda (the Petersberg Tasks above) the Union is likely to have to rely upon the transportation, intelligence and communications infrastructure of the North Atlantic Alliance – unless it is either to act without such infrastructure or is to attempt to obtain its own. Detailed arrangements, under the so-called ‘Berlin Plus’ framework have been put into place so as to allow for the use of NATO assets by the EU. These arrangements include a coordinating role for the Deputy Supreme Allied Commander of NATO, on the allocation of NATO resources for a specific EU-commanded operation and the creation of links between NATO and EU military planning units. For critics “the Irish Government is steadily being sucked into the NATOfying of the EU under the guise of peacekeeping and humanitarian missions...Ireland’s neutrality is on a crash course with Fortress Europe” (Fox 1996). For

the government, these arrangements are seen as “a necessary dimension of ESDP” but they are also governed by the principles of “non-discrimination between member states and [the] autonomy of decision-making by both organisations” (Dáil 533:998).

The European Union’s Rapid Reaction Force (EURRF) is the military framework that gives substance to the ambitions behind the ESDP. Initiated at the 1999 EU Helsinki Summit, it was declared to be partially operational in October 2004. The initial aim was to have available a full force complement of up to 60,000 soldiers which could be deployed to theatre within 60 days and sustained there for up to one year. That target was subsequently adjusted to the creation of up to 13 battlegroups, each of which would comprise about 1,500 troops, and which would include combat and service supports. These battlegroups are said to be designed to be deployed within 15 days and sustained in the field for at least 30 days. Since 2004 EU-commanded military forces have been engaged in a number of significant operations. These include those in Macedonia (Operation Concordia), the Democratic Republic of Congo (Operation Artemis) and in Bosnia and Herzegovina (Operation Althea). The last of these represented a transfer of command from NATO’s SFOR operation to the EU (Althea-EUFOR) of the 7,000 multilateral troops deployed in support of the Dayton Peace Process. Irish Defence Force personnel participated in two of these operations – but were precluded from participation in Operation Concordia since this operation did not have formal UN Security Council authorization.

This necessity for UN authorization arises from the so-called ‘triple lock’ on Irish peacekeeping. This requires a Government decision, Dáil authorisation and a UN Security Council mandate for the participation of more than 12 armed Defence Forces personnel in international peace support operations. The Defence (Amendment, No. 2) Act 1960, which provided for the deployment of Irish troops overseas, was drafted at a time when UN peacekeeping missions were of a specifically ‘police’ nature and when it was assumed that the UN would raise such forces on its own behalf. The Act was amended in 1993 deleting a reference to “the performance of duties of a police character” so as to enable Irish forces to participate in the UN’s military mission to Somalia (UNOSOM II). The 1960 Defence Acts still require, however, that such missions are “authorised or established by” the UN. As a result of a 1999 Chinese veto in the UN Security Council, such authorisation was not forthcoming and the UN was able only to indicate its ‘strong support’ for the EU’s mission in Macedonia. This was judged to be insufficient by the Attorney General in providing for Irish participation.

In July 2006, the Dáil passed the Defence (Amendment) Bill 2006 which provided for further legislative changes to facilitate Irish participation in EU Battlegroups and

particularly for training 'under arms' overseas. The Government had earlier indicated its willingness to join the proposed Nordic Battlegroup, led by Sweden. In November 2006, the Swedish Government extended an invitation to Ireland to contribute with 80-100 troops alongside Sweden, Norway, Finland and Estonia. It is proposed that these forces will comprise an EOD/IEDD (Explosive Ordnance Disposal and Improvised Explosive Device Disposal) contingent with its own security detail, together with staff posts at the Battlegroup's Operational and Force Headquarters in Northwood, UK. The Irish Government subsequently signed a memorandum of understanding and Status of Forces Agreements (SOFA) with its partners and the UK. Irish troops began training in the Autumn of 2007 in preparation for the Nordic Battlegroup going 'on-call' for six months from January 2008. The Irish Government insists that the 'triple lock' does apply to Irish participation in any Nordic Battlegroup operation.

Europeanisation?

There is a well-established academic literature that claims that the collective policy making machinery of the EU exerts a profound influence over the content and policy making structures of the Member States - to the extent that this influence has been characterised by the name 'Europeanisation'. This term has become increasingly popular and is widely used in the study of the European Union today. Radaelli (2006) traces the concept back to the 1970s and 1980s. An early definition was provided by Ladrech (1994) who considered it to be a process that shapes politics to degree that European dynamics become a part of national politics and policy-making. One important aspect of Europeanisation is that it assumes that the process of European integration exists and therefore the questions that scholars ask with regard to Europeanisation are different from those in the European integration literature. As Radaelli notes Europeanisation is therefore "post-ontological" (2006:58). Questions about how and why member states are involved in European integration are not being addressed, instead Europeanisation "...is all about bringing domestic politics back into our understanding of European integration..." (id.). Green-Cowles and Curtis (2004a) argue similarly in their overview over theoretical approaches to the European Union. They maintain that research is currently in a phase in which the existence of the EU is taken for granted and the major focus is no longer how or why it came into existence. Instead research has moved from concentrating on EU policies

and processes to “boundaries, identity and meaning of the Euro-polity” (id.:301). Therefore, Radaelli argues that “Europeanisation provides a theoretical lens on the effects of integration on domestic political structures”.

With regards to security and defence, however, there would appear to be a gap in the literature. In this area of research not much work has been done. One exception is the study by Bastien Irondelle, who shows that even without clear EU policies French military policy has changed along EU lines (2003). According to him “(...) the question of the Europeanisation of military policy evokes a paradox.” (id.:209), not just because this area is the least integrated but also because defense is directly linked to national sovereignty. Irondelle points out that most specialists in the areas of Europeanisation as well as military policy would consider any attempts to show a connection between the two as ‘irrelevant’ (ibid.). In his opinion, however, “(...) the European dimension is one of the key factors taken into account by the member states when defining their military policy” (ibid.).

Irondelle insists that Europeanisation is relevant for research dealing with national military policy. He argues that links between Europeanisation and integration exist and that they are more dialectical than unidirectional. The Europeanisation of security and defence policy is thus possible through two different channels: “the impact of general political integration and that of progressive sectoral integration” (ibid.: 211). According to him it is necessary to analyse the framing of normative structures in the domestic context in order to find any signs of Europeanisation. Through this “(...) ‘framing’, Europeanisation follows a cognitive logic by changing the beliefs and expectations of domestic actors” (ibid.:212). Therefore, despite the lack of institutionalisation of military policy within the EU framework, a Europeanisation effect can still take place and its most likely path is to change the norms and beliefs of main actors in the field.

Based on the above empirical outline, the scope for Europeanisation in the Irish case is arguably limited. A security and defence policy that resisted the alignment pressures of the Cold War and which continues to be exercised by the nuances of the NATOness of the Partnership for Peace is clearly not a policy that bends to conventional winds of change. At the same time however, the twin impacts that Irondelle has identified offer considerable scope for a more profound analysis – one that looks towards both the general impact of EU membership as well as the very precise and highly significant impact of sectoral integration. In this latter category we are looking at the aspirations, interests and ambitions of Irish Defence personnel, those of officials within the Defence

and Foreign Affairs Departments. More especially we are considering the values and norms of behaviour which set the parameters for daily policy discussions and debate and which – it may be argued – are increasingly framed within a European – and specifically an EU context.

The academic literature suggests that there is a lively debate in the field of European Foreign and Security Policy as well as on the concept of Europeanisation. Meanwhile, the European Union has extended its formal competencies in many policy areas outside of the economic field in the past fifty years. It has also created an organizational structure whose main goal is to coordinate foreign policy responses of member states and to create a comprehensive position of the EU towards the outside world. The development of a European military arm would have been unthinkable a few decades ago.

But the changes in the security environment and the emergence of new types of threats has made this cooperation possible – even arguably inevitable. It has taken some Member States a long time to realize that their old defence structures were not well equipped for the new situation and some still seem to have difficulties with this reality.

However, since the enemy has changed, the military forces that are responsible for defence and security cannot remain the same. Whether or not military change is always visible, it has taken place in most European countries and it is certainly evidenced in the Irish case. The missions and requirements that the Irish Defence Forces face have been transformed and in order to keep up they have had to undergo their own painful transformation. The question is whether these changes have been influenced by the changed security environment, national political pressure and/or whether other aspects like EU membership and future developments of the Union have played a role in this as well.

Selected Bibliography

Aggestam, Lisbeth: *A European Foreign Policy? Role Conceptions and the Politics of Identity in Britain, France and Germany*. Stockholm Studies in Politics 106, 2004.

Axt, Heinz-Jürgen, Antonio Milososki and Oliver Schwarz: "Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen" in *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 48, Nr. 1, March 2007.

Christiansen, Thomas, Fabian Petito and Ben Tonra: "Fuzzy Politics Around Fuzzy Borders" in *Cooperation and Conflict*, Vol. 35, 2000.

Börzel, Tanja: "Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain" in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 4, December 1999.

Börzel, Tanja A. and Thomas Risse: "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change". *European Integration Online Papers (EioP)*, Vol. 4, 2000. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>.

Carlsnaes, Walter, Helene Sjursen and Brian White(ed.): *Contemporary European Foreign Policy*. Sage Publishers, London 2004.

Cini, Michelle (ed.): *European Union Politics*, Oxford University Press, Oxford 2003.

Cini, Michelle and Angela Bourne (ed.): *Palgrave Advances in European Union Studies*. Palgrave Macmillan, Hampshire 2006.

Clarke, John L.: "What Roles and Missions for Europe's Military and Security Forces in the 21st Century?". *The Marshall Center Papers*, No. 7, 2005.

Dyson, Kenneth: *European States and the Euro*. Oxford University Press 2002.

Farell, Theo and Terry Terriff (ed.): *The Sources of Military Change. Culture, Politics, Technology*. Lynne Rienner Publishers, Boulder 2002.

Edmunds, Timothy: "What are armed forces for? The changing nature of military role in Europe in *International Affairs*", Vol. 82:6, 2006.

Featherstone, Kevin and Claudio Radaelli (eds.): *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press 2003.

Featherstone, Kevin: "Introduction: In the Name of 'Europe'" in Featherstone, Kevin and Claudio Radaelli (eds.): *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press 2003.

Gnesotto, Nicole (ed.): *EU Security and Defence Policy. The first five years (1999-2004)*. Institute for Security Studies, European Union, Paris 2004.

Goetz, Klaus H. and Simon Hix: *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. Frank Cass, London 2001.

Green Cowles, Maria and Desmond Dinan (eds): *Developments in the European Union 2*. Palgrave Macmillan, Hampshire, 2004.

Green Cowles, Maria and Stephanie Curtis: "Developments in European Integration Theory: The EU as the Other" (2004a) in Green Cowles, Maria and Desmond Dinan (eds.): *Developments in the European Union 2*. Palgrave Macmillan, Hampshire, 2004.

Green Cowles, Maria, James Caporaso and Thomas Risse: *Transforming Europe*. Cornell University Press, Ithaca 2001.

Gualini, Enrico: *Multi-level Governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy*. Aldershot 2003.

Harcourt, Alison J.: "Europeanization as Convergence: The Regulation of Media Markets in the European Union" in Featherstone, Kevin and Claudio M. Radaelli (Hrsg.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, 2003.

Haverland, Markus: "The Impact of the European Union on Environmental Policies" in Featherstone, Kevin and Claudio M. Radaelli (Hrsg.), *The Politics of Europeanization*. Oxford, 2003.

Haverland, Markus: "Does the EU Cause Domestic Developments? Improving Case Selection in Europeanisation Research" in *West European Politics*, Vol. 29, No.1, January 2006.

Hix, Simon: *The Political System of the European Union*. Palgrave 2005 (2nd edition).

Hix, Simon and Klaus H. Goetz.: "Introduction: European Integration and National Political Systems" in *West European Politics* Vol. 23, No. 4, October 2000.

Hooghe, Liesbeth (eds.): *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford University Press, 1996.

Irondelle, Bastien: "Europeanisation without the European Union? French Military Reforms 1991-96" in *Journal of European Public Policy* 10(2), 2003.

Kassim, Hussein, Guy Peters and Vincent Wright (eds.): *The National Co-ordination of EU Policy*. Oxford University Press, 2000.

Ladrech, Robert: "Europeanization and the Member States" in Green Cowles, Maria and Desmond Dinan (eds.): *Developments in the European Union 2*. Palgrave Macmillan, Hampshire, 2004.

Major, Claudia: "Europeanisation and Foreign and Security Policy - Undermining or Rescuing the Nation State?" in *Politics*, Vol 25(3), 2005.

Manners, Ian and Richard G. Whitman: *The Foreign Policies of European Union Members States*. Manchester University Press, Manchester 2000.

Mearsheimer, John J.: "The False Promise of International Institutions" in *International Security*, Vol. 19, No. 3, Winter 1994/95.

Menon, Anand: "From crisis to catharsis: ESDP after Iraq" in *International Affairs* 80, 4, 2004, p. 631-648.

Moravcsik, Andrew: "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach" in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, December 1993.

Nugent, Neill: *The Government and Politics of the European Union*. Palgrave Macmillan, Hampshire 2003 (5th edition).

Olsen, Johan P.: "Europeanization" in Cini, Michelle (ed.) *European Union Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

Peterson, John and Helene Sjursen: *A Common Foreign Policy for Europe?* Routledge, London, 1998.

Radaelli, Claudio M.: "Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change" in *European Integration Online Papers (EioP)*, Vol. 4, 2000. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>.

Radaelli, Claudio: "The Europeanization of Public Policy" in Featherstone, Kevin and Claudio Radaelli (eds.): *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press 2003.

Radaelli, Claudio: "Europeanization: Solution or Problem?" in Cini, Michelle and Angela Bourne (ed.) *Palgrave Advances in European Union Studies*. Palgrave Macmillan, Hampshire 2006.

Risse, Thomas, Maria Green Cowles and James Caporaso: "Europeanization and Domestic Change: Introduction" in Green Cowles, Maria, James Caporaso and Thomas Risse: *Transforming Europe*. Cornell University Press, Ithaca 2001.

Salmon, Trevor C. and Alistair J.K. Shepherd: *Toward a European Army. A Military Power in the Making?* Lynne Rienner Publishers, Boulder 2003.

Sepos, Angelos: *The Europeanization of Cyprus: Polity, Policies and Politics*. Palgrave, (forthcoming).

Sjursen, Helene: "Security and Defence" in Carlsnaes, Walter, Helene Sjursen and Brian White (ed.): *Contemporary European Foreign Policy*. Sage Publishers, London 2004.

Smith, Michael E.: "Conforming to Europe: the domestic impact of EU foreign policy co-operation in *Journal of European Public Policy*", Vol.7:4, October 2000.

Tonra, Ben: *The Europeanisation of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*. Aldershot, Ashgate 2001.

Tonra, Ben: "Conceptualizing the European Union's Global Role in Cini, Michelle and Angela Bourne (ed.) *Palgrave Advances in European Union Studies*. Palgrave Macmillan, Hampshire, 2006.

Treacher, Adrian: "From Civilian Power to Military Actor: The EU's Resistable Transformation" in *European Foreign Affairs Review* 9, 2004, p. 49-66.

Van Schindelen, Rinus: *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*. Amsterdam University Press, 2002.

Wallace, Helen, William Wallace and Mark A. Pollack: *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press 2005 (5th edition).

White, Brian: *Understanding European Foreign Policy*. Palgrave, Hampshire 2001.

White, Brian: "Foreign Policy Analysis and the New Europe" in Carlsnaes, Walter, Helene Sjursen and Brian White (ed.): *Contemporary European Foreign Policy*. Sage Publishers, London 2004.

Wong, Reuben: "The Europeanization of Foreign Policy" in Hill, Christopher and Michael Smith (ed.): *International Relations and the European Union*. Oxford University Press, Oxford, 2005.

Rasmussen, Mikkel Vedby, "'A Parallel Globalization of Terror': 9-11, Security and Globalization" in *Cooperation and Conflict*, Vol. 37, No. 3, 323-349 (2002).

Leffler, Melvyn P. (2003), "9/11 and the Past and Future of American Foreign Policy", *International Affairs*, 79 (5), 1045-1063.

The European Internationalist: Sweden and European Security Cooperation

Lisbeth Aggestam

Centre of International Studies, University of Cambridge

Resumo

A Suécia e a Cooperação Europeia de Segurança: O Internacionalista Europeu

A política de segurança e defesa sueca mudou radicalmente desde o fim da Guerra Fria. A neutralidade foi abandonada, sendo o não-alinhamento significativo na forma como salvaguarda a independência relativamente a quaisquer compromissos de aliança militar. A Suécia tem apoiado o desenvolvimento de uma Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), sendo um parceiro activo na arquitectura de cooperação da NATO. Estas iniciativas teriam sido impensáveis durante a Guerra Fria. No entanto, este artigo suporta a ideia de que as mudanças da política sueca de segurança e defesa são enquadradas por uma tradição de política externa de alcance mundial de feitura do bem, que precede o fim da Guerra Fria e que se enquadra numa concepção de internacionalismo moral. O envolvimento sueco nas operações da PESD e NATO é visto como servindo um conceito alargado de segurança. Assim se explica como é que a Suécia se envolveu tão empenhadamente na cooperação com a UE e com a NATO, e se justifica uma reduzida polémica no debate político interno relativamente às mudanças sobre a política sueca de segurança e defesa.

Abstract

Swedish security and defence policy has changed radically since the end of the Cold War. Swedish neutrality has been abandoned and non-alignment is only relevant in terms of standing free of any military alliance commitments. Sweden is a staunch supporter of the development of the European Security and Defence Policy (ESDP) of the European Union and a keen partner within the NATO framework of cooperation. These policies would have been unthinkable during the Cold War. Yet, this article suggests that these profound changes to Swedish security and defence policy have been framed within a Swedish foreign policy tradition of 'doing good' in the world that predates the end of the Cold War; a role conception of moralistic internationalism. Swedish involvement within the ESDP and NATO-operations is thus seen to be serving Swedish broader concepts of security. This explains why Sweden has so rapidly come to embrace EU and NATO co-operation and why the subsequent changes to Swedish security and defence policy have stirred so little controversy in the domestic political debate.

Introduction

Sweden is not part of any military alliance. The future security of our country is based on community and cooperation with other countries (Swedish Minister for Foreign Affairs, Carl Bildt, 2007).

Swedish security and defence policy has changed tremendously since the end of the Cold War. Non-alignment is significant only in the sense that Sweden stands free of formal military defence commitments. In all other matters, the emphasis is on Swedish involvement and cooperation based on a broad concept of security. Sweden is a keen supporter of a European Security and Defence Policy (ESDP) of the European Union (EU). It embraces a closer partnership with NATO in non-article five areas. Within the Nordic framework, Sweden seeks a new dynamics of cooperation as a bridge between European and transatlantic security policies. This type of cooperation would have been unthinkable during the Cold War, when Sweden avoided entanglements in security and defence that could have been seen to compromise its policy of non-alignment and its ambition to stand neutral in the event of war.

Yet, underneath these torrents of change, there are still elements of continuity that provide a framework in which these new changes in security and defence policy take place. A key argument of this article is that an important reason why the changes in Swedish security and defence policy since the end of the Cold War have not been more controversial and contested is that they are justified with reference to Swedish traditions of 'doing good' in the world (Bergman 2004, Strömviik 2006), and to a broader concept of security. These traditions in the security and defence field originally developed during the Cold War but continue to serve as a broad conceptual framework to legitimise changes in Swedish security and defence policy.

The admixture of continuity and change in Swedish security and defence policy is analysed in five parts of this article. The first part provides a brief historical background to Swedish traditions in security and defence policy. The second part examines shifts in Swedish concepts of security that privilege a broader interpretation. The third part considers why Sweden, a country that is not renowned for being a Euro-enthusiast in other areas, is such a keen supporter of the ESDP. This backing of the ESDP, however, is not at the expense of other forms of security cooperation. In part four, it is argued that Swedish security and defence policy is characterised by a functional approach to cooperation

which means that Sweden seeks close collaboration also with the Nordic countries and NATO. The final part considers the domestic context which continues to be a constraining factor to changes in Swedish security and defence policy.

Traditions in Swedish security policy

Neutrality is not mentioned today as a principle or doctrine of Swedish security policy. Yet, to understand the distinctiveness and particular interpretation of military non-alignment that still constitute a guide to Swedish security policy, it is important to draw attention to the historical roots and traditions of this policy.

The first thing to note is that Swedish neutrality was never based on a legal treaty or document, but rather a declared ambition to be non-aligned in peace and neutral in the event of war. This meant that Swedish neutrality was self-imposed and as such needed to be interpreted and continuously re-stated to be credible. For many years, this policy was widely seen to have served Swedish interests well, even if it later transpired that cooperation with Western powers was secretly pursued within a small elite circle of the Swedish government at the time.

During the Cold War, Swedish foreign and security policy was influenced by two traditions: small state realism and liberal internationalism (Aggestam 2001: 183). Small state realism was expressed through a preoccupation with 'national survival' and thus closely linked to concepts of sovereignty. A credible policy of neutrality was to be maintained through a strong and self-reliant territorial army (based on conscription) and an independent arms industry. In peacetime, Swedish non-alignment was seen to contribute to stability and confidence-building between the blocs in the strategically sensitive northern flank of Europe. Swedish foreign and security policy aimed therefore to stay clear of any formal commitments and alignments that could compromise Swedish independence and freedom of action within Europe itself. This certainly excluded Swedish membership of NATO, but it also foreclosed full membership of the European Community (as it was then called). Instead, Swedish security cooperation was predominantly promoted within the framework of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE).

However, neutrality was not seen to preclude the pursuit of an active foreign policy with strong tenets of liberal internationalism, particularly through the United Nations. In contrast to some other neutral states, like Switzerland, membership of the UN ranked higher than concerns for a strict interpretation of neutrality. Indeed, Swedish non-alignment

within the context of the UN was seen to provide Sweden with a distinct position to pursue a progressive foreign policy beyond the strictures of Cold War politics that built on ideas of 'common security' and a more extended concept of duties beyond national borders. This entailed a commitment to international development, confidence-building, disarmament, and peacekeeping operations. To this day, the United Nations enjoys wide-ranging support from Swedish political parties and the domestic population alike, and may explain why the transference of peacekeeping and support operations to the European Union and NATO, have been relatively uncontroversial (Herolf 2007: 50).

Concepts of security

The two traditions of state realism and liberal internationalism have in turn informed Swedish concepts of security. In a narrow definition, security refers to national defence and military non-alignment. The broader notion relates to aspects of international security that do not involve territorial defence, such as peacekeeping, foreign aid, and global disarmament (Aggestam 2001: 191). What has happened since the end of the Cold War is that the narrow concept of security associated with territorial defence has gradually given way to a broader conception of security to meet a wider spectrum of threats now conceived. As Pernille Rieker (2003: 124) argues, 'Swedish security identity has changed from being characterised by neutrality and territorial defence, to increased Europeanism and international crisis management'. A conflation of Swedish security interests with broader questions of international peace and security has taken place. Rather than a narrow territorial conception of threat, the Swedish government subscribes to the threats outlined in the European Security Strategy, such as regional instability, state failure, organised crime, international terrorism and WMD proliferation.

A major reason for this conceptual shift is that no major, or imminent military threat to Sweden is identified. Hence, the Swedish armed forces have over the last decade been undergoing a fundamental transformation, moving steadily away from a territorial defence structure towards one that is flexible and increasingly focused on participating in international crisis management operations. This was clearly outlined in the government bill 'Our future defence', where a conflation between Swedish security and efforts to strengthen international peace and security was made.¹ The new post-cold war threats are

¹ 'Vårt framtida försvar', Proposition 2004/05: 5, Stockholm: Swedish Ministry for Defence.

seen to affect Sweden more indirectly given that few of them are in Sweden's immediate geographical vicinity. War and conflict in the former Yugoslavia have been indicative of the kind of threat Sweden now identifies, which even if limited in geographical scope, was had repercussions throughout Europe. Sweden has contributed with troops throughout the conflicts on the Balkan, both under UN flag, NATO-command and more recently under the banner of the EU. The violent disintegration of Yugoslavia also affected Sweden profoundly in terms of the large number of refugees that came to Sweden. Similarly, on a more global scale, the war in Iraq, against which Sweden stood at the time, has deeply affected Sweden, in the sense that approximately half the refugees arriving in Europe chose to seek asylum in Sweden.²

Swedish concepts of security are therefore informed by what happens in the world globally rather than focusing exclusively on its regional vicinity. It also signifies a more extended notion of security to include the security of 'others', that is, people outside of the national perimeters of Sweden. However, it should be noted that this mission of 'doing good' in the world is not simply altruistic, but serves to address Swedish security concerns as well, as the examples of Yugoslavia and Iraq above illustrate.

Swedish defence efforts are thus increasingly focused on international crisis management. To this end, Sweden has developed a Rapid Reaction Unit, become the lead nation in the Nordic Battlegroup for rapid EU interventions, and is currently involved in NATO-led operations in Afghanistan (ISAF) and Kosovo (KFOR). Sweden is also in the process of preparing to send over 200 soldiers on an ESDP-mission to Chad. The intention is that these kind of operations should increase in the future (Tolgfors 2007). Again, while these missions are justified in terms of working towards defending peace, security and development, there are also instrumental reasons accompanying these changes to Swedish security and defence policy, namely the influence that Sweden thinks it gains by being active and involved in these international structures of security cooperation. For as the Swedish Minister for Defence, Sten Tolgfors (2007), clearly states, 'We also gain influence in international organisations and in conflict resolution. Our participation strengthens Sweden's voice abroad'. This underlying reason is an important consideration for why Sweden is such a staunch supporter of the development of the European Security and Defence Policy of the European Union.

2 The reason for this is that Sweden has relatively liberal asylum laws, but large numbers were also drawn to Sweden because of the already substantial number of Iraqis living there. See further, Tobias Billström, Minister for Migration and Asylum Policy, and Cecilia Malmström, Minister for EU Affairs. 'Iraqis taking refuge in Sweden,' *International Herald Tribune*, 13-14 January 2007.

The European Union: a 'force for good' in the world

A vital task for Sweden today is to contribute to even stronger European cooperation, making the Union the force in the service of peace, freedom and reconciliation that the world more and more obviously needs. We therefore want Sweden to be at the heart of the European cooperation. This is why cooperation within the European Union has a special status in Swedish foreign and security policy. (Carl Bildt, Swedish Minister for Foreign Affairs, 2007).

The transformation of the European security order and the evolving process of European integration has presented Sweden with opportunities to become involved in an unprecedented way with its European neighbours after the end of the Cold War. References to a European identity and responsibilities have become frequent markers in Swedish foreign policy speeches and symbolize the ambition that Swedish governments have had in carving out an active new role for Sweden in the evolving security structures emerging in post-cold war Europe. What is interesting to observe is how the transformation of Swedish security policy has taken place hand in hand with a growing recognition of the European Union as an important security actor in its own right, both processes being justified on the grounds of 'doing good' and building peace in the world (cf. Bildt 2007, Solana 2007).

Yet, given that Sweden still retains its policy of military non-alignment, it is not in favour of any European defence system that would involve mutual defence guarantees, nor does Sweden want to see moves towards a more militarised EU. Since becoming an EU member in 1995, Sweden has, however, made a great effort to emphasise that membership means that Sweden is part of a political alliance. As such, it would be difficult for Sweden to remain indifferent if one of the EU members was under threat and attacked. Thus, it is important to underline that Sweden perceives a moral obligation to aid another member if attacked (and this is largely a bipartisan issue among the major political parties in Sweden), while eschewing official guarantees to that effect. It could also be argued that this distinction has become increasingly blurred after the terrorist attacks in Madrid and London, after which EU member states were quick to sign up to a common declaration of solidarity. Nonetheless, Sweden remains wary of discussions in

the EU that may imply an increased militarization or any suggestions towards developing common European defence structures. This demonstrates the continued hold that non-alignment continues to have on Swedish security policy. It also explains why Sweden has sought a distinctive approach to the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the subsequent development of the ESDP.

Right from the start of its membership of the European Union, Sweden focused its efforts to shape the CFSP, and later on the ESDP, to reflect its own distinct ideas about European cooperation in this area. During the Intergovernmental Conference 1996/7, Sweden made a number of proposals to strengthen the effectiveness of the CFSP. Particularly important was a joint Swedish-Finnish paper, first published in April 1996, suggesting that a more formal link between the Western European Union (WEU) and the EU should be established to improve the CFSP's capacity in crisis management. This specifically concerned the so-called Petersberg tasks of peacekeeping and humanitarian missions.³ In the Amsterdam Treaty, the WEU merged with the EU while the mutual defence guarantees in the original WEU-treaty were left outside. This was not only seen as a success in expanding the security role of the European Union, but for Sweden it was also an important outcome in terms of influence. Sweden had previously only held an observer status within the WEU which meant limited influence in terms of decisions and implementation. With these decisions now taken within the EU, Sweden would become more influential in the policy-making process.

Another area where Sweden has made its mark is in civilian crisis management. While fully supporting the initial Anglo-French agreement of 1998 to develop a European Security and Defence Policy, there was also concern in Sweden that the genesis of the ESDP was focused predominantly on military crisis management. The Swedish government was therefore keen to see the EU develop the civilian aspects of crisis management. At the European Council in Feira 2000, it was decided that the EU should develop civilian capabilities regarding policing, the rule of law, civilian administration, and civil protection within the ESDP-framework. During the Swedish EU Presidency of 2001, the Swedish government successfully brought the concept of conflict prevention onto the EU agenda and thus anchored a more comprehensive concept of security within the EU.

But it would be wrong to overemphasise the Swedish desire to develop the civilian dimension of the ESDP at the exclusion of everything else. Sweden promotes a comprehensive approach to security in the EU and that also involves a recognition of the

³ Lena Hjelm-Wallén and Tarja Halonen, *Dagens Nyheter*, 21 April 1996.

need for a military capability to back up EU policies (Tolgfors 2007). Hence, Sweden readily made contributions to the initial EU Headline Goal of 1999, and more recently, to the Headline Goal of 2010, to which Sweden provides the major share of a Nordic Battlegroup to be operative in the first half of 2008.⁴ Sweden has contributed to all ESDP missions so far. It is also noteworthy that Sweden contributed with special forces alongside the French in the only peace enforcement operation the EU has undertaken so far, that is, the Artemis operation in Congo 2003. Indeed, a major reason for Swedish support of the ESDP, be it in civilian or military crisis management, is the contribution it can make to the UN. Support for UN crisis management is seen as one of the most important tasks of the ESDP. This explains why the Swedish government feels a strong imperative to contribute troops to such ESDP-missions as we are currently seeing assembled to be sent to Darfur and Chad (EUFOR Chad/FCA).

The strength of Sweden's commitment to ESDP does not however take place at the expense of cooperation with other security organisations. Indeed, as we will be discussing below, the continued role that non-alignment still plays in Swedish security policy tends to encourage a more functional approach to security cooperation. Rather than an ideological preference for particular institutions, it is the task at hand that determines the framework of cooperation.

Functional cooperation

Given that Sweden is militarily non-aligned, different institutions for security cooperation tend to be seen as mutually reinforcing and overlapping rather than in terms of institutional rivalry. This is also reflected in the stance taken to the transformation of the Swedish armed forces with the emphasis on flexibility and the ability to work within different organisations. Apart from the EU, foremost among these frameworks of cooperation are the Nordic countries and NATO.

Nordic cooperation

Despite being similar in many ways, not least in terms of political culture, the Nordic countries have traditionally chosen their own distinctive paths when it comes to security.

4 For details on the Nordic Battlegroup, see Andersson (2006).

Only Sweden and Finland actively participate in the ESDP. Denmark has opted out of EU military cooperation but is a NATO-member along with Norway, who in turn is not a member of the EU. The end of the Cold War seems, however, to have instigated a new dynamics of cooperation between the Nordic countries, both within the framework of the Nordic Council and bilaterally. 'There is a strong mutual political will to look for new forms of cooperation and common solutions within new areas' as the Swedish Minister for Defence (Tolgfors 2007) observes. With the decline in focus on the narrow territorial conception of security, the security concerns they share on the international level have come to the forefront. The Nordic countries share a similar outlook on issues like the support for international law, the UN system, international poverty reduction and development, human rights and international peacekeeping.

This cooperation takes place on different levels. Firstly, the Nordic Council now includes security and defence cooperation and has been extended to include the three Baltic states on a number of issues. Particularly in the early days of Baltic states' independence, the Nordic countries helped them build up their military capabilities. Secondly, the Nordic countries have increasingly worked together on different crisis management and peace operations, particularly in the former Yugoslavia. More lately, they have formed the Nordic Battlegroup for EU-led international crisis management missions. Sweden contributes by far the largest share with over 2,000 troops. Other contributing countries are Finland, Norway, Estonia and also more recently Ireland. Thirdly, bilateral cooperation and initiatives have also become more frequent between different Nordic countries. Within the EU, it is natural for Sweden to join up with Finland on different initiatives. Bilateral cooperation between Sweden and Norway are also becoming closer. Indeed, the Defence chiefs in Norway and Sweden suggested recently to their respective governments that Sweden and Norway should develop what they call a new 'military cooperation axis', urging their governments to leave old hang-ups about sovereignty behind and seek new forms of cooperation, not least in the field of new defence material.⁵

What is interesting to note is that at a time when relations between the European Union and NATO are plagued by difficulties, the Nordic countries, given their mix of membership with NATO and the EU, are seen as potentially 'instrumental in bridging the gap between EU and NATO' (Tolgfors 2007). This is why the call for intensified Nordic

5 'Nytt försvarssamarbete mellan Sverige och Norge', Sverre Diesen and Håkan Syrén, *Dagens Nyheter* 31 August 2007.

cooperation in the Euro-Atlantic context is increasingly made. Again, the Nordic Battlegroup (NBSG) is seen as an important precedent in this regard. As Tolgfors (2007) claims, '[t]he NBSG illustrates how the division between members and non-members of EU and NATO is becoming less obvious in ongoing international cooperation and operations'.

Transatlantic cooperation

A key symbol of Sweden's continued military non-alignment remains non-membership of NATO. However, throughout the post-cold war period, a gradual re-evaluation of NATO has been underway, bringing Sweden much closer to NATO. NATO's growing political role and involvement in crisis management and security cooperation in non-article five areas have opened up space for Swedish partnership with NATO in a range of activities. NATO has become a close partner through the Euro-Atlantic Partnership Council and through the Partnership for Peace (PfP) framework. Tellingly, it is with NATO rather than the EU that Sweden so far has contributed most troops in international operations. As of September 2007, Sweden is involved under NATO-command in the International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan with a troop of around 330 and in Kosovo Force (KFOR) with 385 soldiers.⁶

Swedish participation in the PfP programme means that Sweden has initiated a formalized link with NATO, something that would have been hard to imagine during the cold war. PfP involves no security guarantees or commitments, but in the event of military attack political consultation may be sought. PfP provides a useful forum of contacts and consultation, primarily regarding peacekeeping operations, but also in other areas such as civil preparedness.

Rather than focusing on the membership question, the most interesting analytical level to study Sweden's adaptation to NATO is the operational level. Arguably, a key to the internationalisation of the Swedish armed forces is interoperability, which in practice means an adaptation to NATO standards of operating procedures to facilitate multinational efforts in peacekeeping missions. Sweden is continuously involved in major PfP exercises which encourage a deeper standardisation of the Swedish armed forces to NATO.

The Centre-right government of Reinfeldt contains two parties in the coalition that favours NATO-membership. The question of membership is however not on the Swedish

⁶ See www.mil.se/int.

agenda at the moment. A major reason for this is the consistent evidence in public opinion surveys that this would have no clear support among the broader public in Sweden. The present Swedish government has nonetheless made much more of Sweden's involvement with NATO and accused its predecessors of *Berührungsangst*.⁷

Despite the absence of NATO-membership, Sweden is in fact a strong supporter of transatlantic relations and close relations with the United States (Tolgfors 2007). Swedish support of the EU's ESDP does not mean that Sweden subscribes to the French view of Europe as a counterbalance to the US in a multipolar world. Rather, in many respects Sweden is closer to the UK in emphasising the complementarity of EU-NATO relations. As a small state, there are also considerable lingering feelings that it is in Swedish interests to see a continued American military presence in Europe as an ultimate guarantee for stability in the North of Europe.

The domestic context

Similarly to many other countries, Swedish security and defence policy is largely characterised by a bipartisan approach. In Sweden, this has also deep roots in political culture given that unity on the principle of non-alignment and neutrality was seen as an important element for the policy to be credible. Yet, underneath this consensual approach there are growing divisions that are becoming more visible and politicised.

The current government with Fredrik Reinfeldt as Prime Minister speaks with greater emphasis about the significance of Sweden's involvement in the European Security and Defence Policy and Sweden's relations with NATO, in comparison with the previous Social Democratic government. This has so far been more noticeable in terms of style than policy. Yet, it has stirred enough unease among the opposition parties for them to call for new cross-party talks on defence policy.⁸ Two of the parties in the coalition government are in favour of NATO-membership and Sweden's diplomatic representation at NATO-Headquarters in Brussels has recently been substantially upgraded.⁹ The latest round of cuts in the Swedish defence budget have also raised questions about the underlying logic informing Swedish defence policy.

7 Gunilla Herolf, 'A new policy for Sweden?', Europe's World, www.europesworld.org/

8 *Svenska Dagbladet* 16 September 2007, 'Sahlin kräver försvarsöverläggningar'.

9 *Dagens Nyheter* 19 December 2007, 'Nato graderas upp i UD:s struktur'.

Swedish involvement in international peace operations enjoys widespread support among the Swedish public as it is seen as part of a long-standing tradition of Swedish peacekeeping activities. Swedish cooperation with the EU and NATO is thus seen as a continuation of this policy and hence enjoys support as long as operations are mandated by the UN or the OSCE. However, there is little discussion and debate more generally about the transformation that this involvement entails for Swedish defence policy in the long run, neither is there much coverage in the news about Swedish forces being sent under EU-flag to Africa or under NATO-command to Afghanistan. As Pernille Rieker (2003: 124) notes, 'there has been an important difference between the Swedish discourse at home, and that expressed on the international level. While Sweden presented a rather progressive line of security thinking in various international frameworks, at home the security discourse remained far more traditional and military-focused'.

There are, however, certain risks in not having a more profound debate about the transformation of Swedish security and defence policy after the end of the cold war. Firstly, if an international operation goes badly wrong and soldiers die, issues about Swedish involvement in these kind of missions may suddenly become more politicised and questioned due to a lack of knowledge. Close partnership with a military alliance could bring a non-aligned state, such as Sweden, into politically sensitive situations as the definition of 'peacekeeping activities' may not always be clear-cut. Secondly, whilst Swedish security and defence policy has been transformed since the end of the Cold War, these changes have taken place gradually without clear political leadership providing a sense of direction. There is still considerable support for Swedish non-alignment among the Swedish public and without leadership for change, this makes it unlikely that, for instance, membership of NATO would become a serious option in the near future. In any case, it would require a general referendum preceding it (Herolf 2007: 48). The United Nations is still seen as the only international organization that provides international legitimacy for the use of force.

Concluding remarks: Europeanisation and small states

The study of change in the security policy of small states tends to focus on the processes of adaptation that have taken place since the end of the cold war to the new realities of international order and emergent structures of security cooperation.

To be sure, EU membership has in the case of Sweden spurred several changes and adaptations at the domestic level. Yet, it has been argued in this article that Sweden has also been able to shape security policy in the European Union in a way that reflects Swedish preferences and concepts of security. The merger of the WEU with the EU at the end of the 1990s, and the development of civilian crisis management and conflict prevention as part of the ESDP-policy have been important Swedish initiatives to shape the emergent security structures within the EU. Europeanisation of Swedish security policy should therefore not be seen simply in terms of adaptation, but crucially the success with which Sweden has been able to shape this structure of cooperation in the first place. However, whilst this point about the co-constitutive nature of Europeanisation is much less controversial to make in terms of the bigger member states of the Union, particularly with reference to the EU-3 (Aggestam 2006), it is rarely made with reference to small states. The fact that Sweden as a small state has been able to exercise a decisive role within the ESDP – arguably punching above its weight as a non-aligned state – should encourage us to explore further the different dynamics of security cooperation within the European Union.

For Sweden, the perception of being able to have an influence within the CFSP and ESDP has largely been a positive experience which explains the continued enthusiasm that this area of European integration enjoys among policy-makers. However, this support is conditioned on the way the ESDP develops in the future. The French President, Nicolas Sarkozy, has already signalled ahead of the French Presidency of the EU that he would like to beef up the military dimension of the EU. While the Swedish government clearly recognizes, and indeed endorses the fact that the EU needs to have the ability to use military force as a last resort, there is still a strong preference for non-military instruments to be used and that all operations on military issues operate under UN cover. Movements towards more structured defence cooperation within the EU would be likely to compromise Swedish enthusiasm for the ESDP as long as the policy of non-alignment continues.

At the same time, Sweden has become deeply enmeshed in the EU and it would be hard to envisage a situation in which Sweden would seek to stand neutral in the event of an armed attack on another EU country. While Sweden is a country that naturally favours intergovernmental procedures of cooperation, another legacy of non-alignment, there are also fears that since the failure of the European Constitution, EU policy is increasingly becoming re-nationalised with a more distinct dominance

of the larger states in the process, as in recent initiatives by the EU-3. The Swedish government's favourable stance towards an increase in majority voting and a strengthened position for the High Representative of the CFSP and ESDP should be seen in this light. Significantly, the Swedish government also favours a common military planning headquarter in Brussels in favour of the five existing national headquarters. It remains to be seen what, if any, initiatives the Swedish government will promote for European security cooperation during its Presidency of the European Union in the latter half of 2009.

References

Aggestam, Lisbeth, (2001), 'An end to neutrality? Continuity and change in Swedish foreign policy', in R. Niblett and W. Wallace, eds., *Rethinking European order: West European responses, 1989-97*, Basingstoke: Palgrave.

Aggestam, Lisbeth (2006), 'What role for the EU in security and defence? British, French and German views of the ESDP', *SIIA Papers*, No 1.

Andersson, Jan Joel, (2006), 'Armed and Ready? The EU Battlegroup Concept and the Nordic Battlegroup', Stockholm: Sieps, No 2.

Bergman, Annika (2004), 'The Nordic Militaries-Forces For Good?', in L. Elliot & G. Cheesman, eds., *Forces for Good? Cosmopolitan Militaries in the 21st Century*, Manchester: Manchester University Press.

Bildt, Carl (2007), Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs, 14 February.

Herolf, Gunilla (2007), 'Overcoming National Impediments to ESDP', in K. Brummer, ed., *The North and the ESDP: The Baltic States, Denmark, Finland and Sweden*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Rieker, Pernille (2003), *Europeanisation of Nordic security: the EU and the changing security identities of the Nordic states*, Department of Political Science, PhD dissertation, Faculty of Social Sciences, University of Oslo.

Solana, Javier, (2007), 'Countering globalisation's dark side', *Europe's World*, Policy Dossier, Autumn 2007.

Strömvik, Maria (2006), 'Starting to "think big": the Nordic countries and EU peace-building', in Alyson J. K. Bailes, Gunilla Herolf and Bengt Sundelius (eds), *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Tolgfors, Sten, (2007), 'Enhanced Nordic cooperation in a Euro-Atlantic context', Speech at the Swedish Atlantic Council conference, Stockholm, 9 November 2007.



Através das Leituras



The Quest for a European Strategic Culture – Changing Norms on Security and Defence in the European Union

Christoph Meyer

Londres: Palgrave Macmillan,

2006, 211 pp.

ISBN: 1403992800 / 978-1403992802

Uma cultura estratégica europeia?

Christoph Meyer (King's College) apresenta uma inovadora análise construtivista da cultura estratégica. A partir do estudo comparativo de quatro conceitos estratégicos nacionais, estabelece correlações para a compreensão de um conceito estratégico europeu. Como concorrem as culturas estratégicas nacionais para uma cultura europeia? Em que áreas encontramos consensos e incompatibilidades, e como podem contribuir ou obstar à criação de fins e atitudes partilhados?

Meyer parte de uma definição de cultura estratégica proposta num trabalho anterior, segundo a qual «as normas socialmente transmitidas, derivadas da identidade, as ideias e padrões de comportamento que são partilhados dentro de uma maioria alargada de actores e grupos sociais numa comunidade de segurança, ajudam a moldar o conjunto de opções dessa mesma comunidade na prossecução dos seus objectivos de segurança e defesa» (Meyer *apud* Howorth, 2007:190).

Respeitando a perspectiva construtivista delineada no primeiro capítulo, o autor assume que as visões normativas do Reino Unido, França, Alemanha e Polónia, quatro países membros da UE e NATO, são influenciadas pelas respectivas narrativas históricas. A base para o desenho e operacionalização das respectivas políticas externas é, portanto, a evolução política interna, o meio regional e internacional e, até certo ponto, o *continuum*

ideológico Esquerda-Direita. O estudo debruça-se sobre três áreas de influência na formulação estratégica: (1) as atitudes nas instituições europeias e *think tanks*, face ao desenvolvimento partilhado; (2) uma análise da percepção das ameaças e (3) a reacção dos *media* à integração estratégica.

Expondo as diferenças, nomeadamente pela análise da reacção nacional a casos concretos (Bósnia, Kosovo e Iraque), Meyer pretende avaliar se há ou não convergência. Na verdade, pretende avaliar se as crises e consequentes ambiguidades no discurso político contrariam o desenvolvimento de uma cultura estratégica comum, do estabelecimento de normas e procedimentos comuns. Meyer questiona se a elevada mediação destas crises aproximou as normas estratégicas nacionais ou enfatizou a incompatibilidade mútua. Para o autor, a resposta é clara. Há convergência, e esta caracteriza-se pela *hibridação* das normas internas. A aproximação resulta da socialização institucional, um *spill-over* do processo de integração¹. A multiplicação de instituições supranacionais e intergovernamentais cria uma rede previsível de comportamentos e expectativas². A busca do consenso na decisão, somado à atenuação do mundo hobbesiano dentro de fronteiras, leva à harmonização de objectivos e criação de fins comuns. Gera-se um ambiente de coesão, pressionado pelas forças dominantes dentro do grupo (actores mais fortes que conseguem impor a sua vontade) e pela aceitação pessoal de determinado papel, concorrendo para a consolidação de situações em que todos os intervenientes são ganhadores. Não significa que as culturas estratégicas nacionais tenham desaparecido, mas sim que tendem a encontrar soluções comuns, pela partilha de um núcleo fundamental de normas e valores.

Há, contudo, dúvidas em relação ao estabelecimento de uma cultura estratégica europeia. Pode falar-se em comunidade europeia, assumindo a partilha de normas, pressupostos e comportamentos tanto nos fins como nas atitudes no uso da força³? Existe uma identidade europeia? E que relação terá esta cultura europeia com a cultura estratégica NATO, também esta com uma dimensão europeia? Para Meyer, é inútil falar na existência ou não-existência desta cultura estratégica. Esta não é uma questão

1 O autor recorre à psicologia de grupo para explicar a influência mútua na decisão: o peso da instituição pode alterar o comportamento individual, a par das dinâmicas do grupo, com unidades necessariamente desiguais na capacidade para orientar a negociação (pág. 117).

2 De um ponto de vista habermasiano, com que Meyer concorda, existe um “mundo da vida” em Bruxelas, onde a vida privada e informal se aproximam da “vida do sistema”, influenciando assim a orgânica interna de comités e comissões de regulação (pág. 121).

3 Recorremos aqui a uma das definições propostas pelo autor (pág. 28).

central. O autor sustenta a presença de um *continuum* de coesão normativa, contrariando quaisquer visões de uma posição europeia inflexível e fechada. Assim, assumindo a convergência, apresenta três possibilidades de Europa (pp.29-ss.): a *Europa Helvética*, do não-alinhamento e do constrangimento máximo face ao intervencionismo, a *Europa Poder Global*, impondo um modelo estratégico de solução mais moderada entre a intervenção e a não-intervenção, e a *Europa Poder Humanitário*, seguindo as teses de Robert Cooper sobre pós-modernismo estatal. A escolha de Meyer recai na terceira hipótese: defende que a percepção do risco desceu no espaço europeu, influenciando as normas estratégicas, crenças e valores. Nesta visão, estabeleceu-se uma comunidade de segurança *deutschiana* (pág. 33), que ultrapassou o dilema clássico da segurança num espaço delimitado. Há *confiança* na defesa da Europa e uma situação de previsibilidade, permitindo uma janela de oportunidade para a cooperação e convergência. Por outro lado, os constrangimentos internos, constitucionais ou sociológicos, obrigam a uma certa contenção no aprofundamento. Mas as culturas estratégicas não se fundem num único pensamento, como as diferenças sobre o uso da força fora de área e a estratégia associada à promoção da democracia e liberdade atestam.

Da análise das quatro estratégias nacionais resulta uma claríssima equação das principais divergências: (1) na relação com os Estados Unidos, o atlantismo; (2) nos modos de fazer a guerra, há disparidades, porventura resultantes das experiências nacionais, particularmente dos papéis assumidos durante a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria; (3) na aplicação prática da estratégia, para além da defesa nacional, nomeadamente na promoção da democracia e liberdade⁴; (4) na integração da defesa na unificação política, pelos receios face à fusão dos exércitos nacionais e participação em missões extra-europeias.

Uma análise factual demonstra que estas divergências não são tão mutuamente excludentes como parecem. A constituição informal do directório UE-3 (Reino Unido, França e Alemanha) é um avanço importante em termos de consolidação de poder. A possibilidade de invocação do direito da abstenção construtiva permite a adopção de posições comuns e acções conjuntas, sem obrigar a rupturas políticas. O processo carac-

4 Converter grandes objectivos em interesses estratégicos europeus, a ser promovidos com os instrumentos disponíveis à escala global, cria resistências na Alemanha e França. O pragmatismo inglês prefere uma abordagem menos ambígua, sem expressões ambíguas como “a promoção da democracia e liberdade no mundo” (cf. Tabela 39, pág. 161).

teriza-se pela flexibilidade para a acção efectiva, em nome de um interesse comum. Poder-se-á contestar a legitimidade do Directório dos 3 Grandes, em particular. Mas a decisão em matéria de segurança e defesa a 27 é morosa e sensível. “Um documento como a Estratégia de Segurança Europeia não podia ter sido escrito a 25 membros” (pág.183). Em nome do pragmatismo e da flexibilização do processo de tomada de decisão, Meyer sugere que a solução poderá passar pela formalização desta liderança na cooperação, mas porventura alargada a cinco, incluindo a Suécia e Polónia. Para o autor, desta forma resolver-se-ia em parte a difícil questão da legitimidade na política comum, dado que mais Estados estariam representados, bem como uma relevante percentagem da população europeia.

As zonas cinzentas na estratégia europeia equilibram-se pela verificação empírica de consensos. (1) A defesa territorial não é uma prioridade entre os membros da UE; há razões para intuir um modelo pós-vestefaliano no espaço europeu, ou, no mínimo, alguns passos nessa direcção. (2) O desenvolvimento de intervenções humanitárias através da constituição e participação em missões de *peacekeeping* deixam antever um entendimento partilhado sobre a sua relevância. (3) *Mais Europa* em novos domínios não pode equivaler a perda de soberania. (4) A legitimidade da ONU deve reforçar, preferencialmente, a legitimidade de acção da UE. (5) O poder civil terá sempre prioridade sobre o militar.

A evolução estratégica europeia dependerá, em última análise, da credibilidade da acção da própria UE. O multilateralismo começa dentro da União, com a aproximação a 27, e esta é uma grande mais-valia a projectar para o exterior.

A convergência normativa só poderá derivar do diálogo entre as sociedades, e não apenas entre elites (pp. 187-188). Os inquéritos de Meyer comprovaram a existência de um fosso entre o que as elites querem para a Europa, e a maneira como a percebem, e a visão que as sociedades civis têm da Europa, dos seus objectivos, interesses e valores. Assim, para além das diferenças entre os Estados e respectivas culturas estratégicas, há também que considerar a divergência entre quem decide (e em particular, os funcionários em Bruxelas, animados de uma coesão fortemente derivada do ambiente em que integram), e quem delega para a decisão (isto é, o eleitorado, que pelo seu voto atribui a responsabilidade da decisão aos seus governantes). Uma União Europeia realmente democrática terá forçosamente de lidar com esta questão, sob pena de perder em legitimidade aos olhos dos seus cidadãos.

Em conclusão, Christoph Meyer tem um entendimento muito claro dos objectivos de qualquer cultura estratégica: a definição de uma cultura estratégica europeia interessa

na medida em que puder ser concretizada. Das normas, há que partir para a operacionalização. É por este motivo que o exercício de listar as divergências se torna tão importante, pela ênfase que faz do real caminho de aproximação que tem vindo a ser feito.

Referências

Howorth, Jolyon (2007), *Security and Defence Policy in the European Union*. Londres, Palgrave Macmillan.

Ana Margarida Craveiro

Do acervo do IDN



The US-Indian Strategic Cooperation into the 21st Century: More than Words

Sumit Ganguly, Brian Shoup e Andrew Scobell (eds.)

Londres: Routledge

2007, 226 pp.

ISBN: 0-415-70215-1

Cota: 11.569

Nesta colectânea de artigos, os autores propõem-se a discutir a relação estratégica indo-americana desde a sua origem, descrevendo e caracterizando a evolução. Para além de combinar perspectivas americanas e indianas, reflecte ainda uma abordagem mais prática, na medida em que os autores não são só académicos, tendo exercido funções da definição política de ambos os Estados.

Ao nível conceptual, coloca-se a questão da definição do tipo de relação bilateral: estamos a caminho de uma aliança formal entre os EUA e a Índia, ou desen-

volve-se uma *entente*, de tipo muito mais volátil e informal? A verdade é que a cooperação militar tem sido o campo privilegiado, mas a concretização da Next Steps in Strategic Partnership (2004) faz com a cooperação estratégica futura não pareça assim tão longínqua.

Os vários autores enfatizam tanto as áreas de divergência, mais frequentes durante a Guerra Fria, em que os interesses eram frequentemente opostos, como o actual reforço da ideia de convergência na área da segurança e defesa, nomeadamente pelo acordo nuclear. A aproximação faz sentido na medida em que a Índia e os EUA são, respectivamente, a maior e a mais antiga democracia do mundo. O caminho de normalização das relações foi, porém, complexo e lento, dificultando o processo de desenvolvimento da parceria estratégica, dadas as desconfianças que se mantêm.

Do lado americano, a aproximação representa uma resposta, por um lado, à ascensão da Índia enquanto potência regional e, por outro, ao equilíbrio que essa emergência significa em relação à vizinha China. Dada a coincidência de regime, a Índia é ainda um aliado essencial para a contenção do terrorismo no subconti-

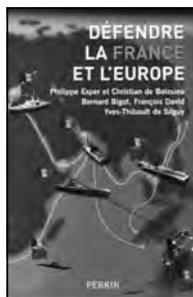
nente, na promoção do Estado de Direito e valores democráticos.

Do lado indiano, há coincidência de interesses geoestratégicos, abrindo a porta a uma cooperação futura mais intensa; permanecem, porém, alguns focos de eventual incompatibilidade, principalmente na abordagem à questão nuclear, com hesitações da Índia em relação à legitimidade da proliferação.

Do conjunto dos ensaios, sobressaem dois entendimentos distintos da aproximação. (1) Para alguns autores, esta ter-se-á dado durante a Administração Clinton, tendo como pano de fundo o problema de Caxemira e a nuclearização indiana. Num diálogo mais marcado por fracassos que por sucessos, deve ser salientada a per-

cepção de igualdade entre as partes. Com os testes nucleares de 1998, deu-se um corte na relação, aprofundado pela imposição de sanções económicas. (2) Sob outra lente analítica, a aproximação ter-se-ia vindo a dar desde 1979 devido à invasão soviética do Afeganistão, que obrigou a Índia a repensar o seu sistema de alianças estratégicas. Nesta abordagem, os últimos quase 30 anos têm assistido a uma convergência do pensamento estratégico das duas potências.

A pluralidade de perspectivas é realmente uma mais-valia neste volume, e torna-se bastante útil para a compreensão desta nova linha geoestratégica das duas maiores democracias do mundo.



Défendre la France et L'Europe

Philippe Esper, Christian de Boisseau, Bernard Bigot, François David e Yves-Thibault de Silguy

Paris: Editions Perrin
2007, 266 pp.
ISBN: 978-2-262-02656-1
Cota: 11.570

Este relatório de um grupo de trabalho pluridisciplinar instituído como conselho independente para o Ministério da Defesa francês (*Conseil économique de la défense*) é apresentado num momento crucial de mudança para a dimensão militar francesa, com a promulgação da nova lei de programação militar. Nos seus pressupostos, reconhece que a segurança e defesa francesas se inserem numa perspectiva mundial. Para este grupo francês, os EUA são de facto uma hiperpotência, na medida em que têm capacidade militar total. A ênfase para a definição do poder

relativo centra-se quase exclusivamente no orçamento militar (defesa, investigação, despesas por militar), esquecendo outras variáveis.

Entre os grandes desafios para a política externa francesa, encabeçam a lista a emergência de grandes potências como a China e Índia, e a crescente fragilização da União Europeia como actor global. A perda de posição relativa da UE é identificada com a própria relativização do papel da França, constituindo também este relatório uma procura de espaço na política mundial para uma França em decadência. Assim, a análise das ameaças e desafios com que a França se depara tem um carácter muito mais global, não sendo os interesses exclusivamente franceses: há um grande enfoque, por exemplo, na proliferação nuclear no Médio Oriente e Coreia do Norte, e na mediação francesa da crise.

Esta centralização da França no mundo é também acentuada por uma maior atenção aos ataques contra populações civis na Europa (Paris - 1995, Madrid - 2004 e Londres - 2005), e consequentes respostas políticas. Estes atentados geraram uma resposta diferente do equivalente americano, o 11 de Setembro. Assim, os autores ressaltam a necessidade da resistência à visão americana do terrorismo, que, no entender francês, deve ser lidado com o *soft-power* europeu.

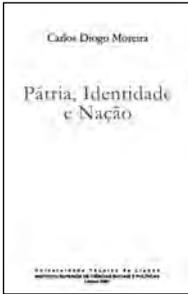
O relatório aborda ainda a questão da economia da defesa, e da convergência

europeia neste domínio, por uma maior eficiência no *burden-sharing*. A defesa é um bem público ou comum, e, portanto, as disparidades no seu investimento devem ser harmonizadas. A divisão interna na UE verifica-se, porém, na altura da concretização das propostas, mais do que na sua formulação, como o processo de criação da Agência Europeia de Defesa (2004) atesta.

Enquanto projecto informador da política nacional francesa, o Relatório apresenta algumas propostas para a Presidência Francesa da UE no segundo semestre de 2008, entre as quais a redacção de um Livro Branco Europeu sobre a Defesa, com objectivos explícitos de provocação do debate público sobre questões de defesa e definição clara das vontades dos 27.

Sendo uma edição anterior à recente aprovação do Tratado Reformador, o presente volume está ainda muito preso à questão do chumbo do Tratado Constitucional pelos referendos francês e holandês, sendo frequentes as referências à crise europeia.

O posfácio é de Javier Solana, que, no aniversário dos 50 anos do Tratado de Roma, reflecte sobre a forma como a defesa foi deixada de lado neste “formidável processo de integração económica”. Salva-guarda a questão da soberania nacional, mas enfatiza a ideia de que só faz sentido uma maior integração no domínio da defesa: os desafios são colectivos, os encargos serão preferencialmente colectivos.



Pátria, Identidade e Nação

Carlos Diogo Moreira

Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
2007, 62 pp.

ISBN: 978-972-8726-89-8

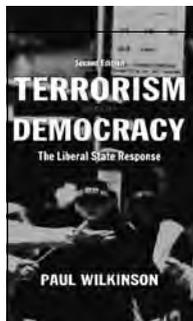
Cota: 11.564

Nesta pequena obra, Carlos Diogo Moreira (Professor Catedrático do ISCSP/UTL) pretende responder a uma inquirição quase nacional: “a ideia de Portugal e da Pátria portuguesa tem-se transformado”. E, mesmo não sendo um tema frequentemente tratado, este está latente na sociedade portuguesa, em processo de consolidação de profunda mudança, tanto no plano social como político e económico, que alteraram as percepções. Daqui, aponta-se para um paradoxo: (1) por um lado, essa mudança pouco se fez sentir, e o povo português adaptou-se à democracia como se sempre nela tivesse vivido, não havendo traumas associados à transição democrática (pág.37); (2) e, por outro lado, mantêm-se complexos de esquerda e de direita, que impedem a livre discussão do nacionalismo português. Para o autor, têm vindo a esbater-se no tempo recente,

mas são ainda o pano de fundo da percepção nacional.

O autor dedica dois capítulos a explicações conceptuais, que depois centra no caso português: democracia, individualismo, liberalismo, modernização, Europa, universalismo, nação e nacionalismo. Conclui que, em Portugal, não se distingue entre nacionalismo político e étnico, dando origem a confusões com racismo e regimes extremistas. A nossa História justifica a harmonia entre Estado e nação, mas a questão do nacionalismo não está ainda resolvida. Vários problemas se colocam, em vários planos: (1) um certo pessimismo nacional, uma visão colectiva de decadência e erosão da posição relativa nacional; (2) a europeização progressiva, num período bastante curto, depois de décadas de afastamento em relação ao resto do continente (a Europa e *nós*, a Europa como *lá fora*, a que não pertencemos); (3) a impossível articulação entre o nacionalismo republicano, herdeiro das correntes progressistas do séc. XIX, e o nacionalismo “nacional”, católico-conservador, presente no Estado Novo.

A obra acaba como começou: sem respostas para estas dúvidas. Não há estudos suficientes, nem inquéritos. Há uma ideia generalizada sobre um certo mal-estar nacional, uma relação difícil com a identidade nacional, de debate necessariamente polémico, como se viu no concurso televisivo alusivo aos “grandes portugueses”, mas pouco se estuda o tema. Afinal, os complexos talvez não estejam assim tão esbatidos.



Terrorism Versus Democracy: The Liberal State Response

Paul Wilkinson

Londres: Routledge
2006 (2ªed.), 254 pp.
ISBN: 0-415-38478-8
Cota: 11.521

Para a segunda edição de *Terrorism versus Democracy*, Paul Wilkinson optou por fazer uma revisão, actualizando grande parte do volume, e acrescentando novos capítulos (o terceiro, por exemplo, é inteiramente dedicado às origens e características da Al-Qaeda). A primeira edição foi lançada, quase profeticamente, um mês antes do 11 de Setembro. A alteração do tipo de resposta por parte dos Estados democráticos justifica uma revisão da teoria, podendo falar-se em contra-terrorismo pré e pós-11 de Setembro. As políticas de reacção a ataques terroristas mudaram, havendo uma valorização da resposta militar, pela associação dos grupos terroristas a determinados Estados. O autor pretende demonstrar que as democracias

podem responder ao terrorismo. O mito de que não há nada que possamos fazer contra um inimigo invisível, infiltrado e difuso é a melhor arma dos terroristas. E é uma falácia, como casos de sucesso do passado provam (tanto a Itália como o Canadá conseguiram conter movimentos internos).

Nunca é demais frisar que não há consenso na definição de terrorismo, e, como tal, o tipo de resposta política ao fenómeno também não será minimamente consensual. Wilkinson fala em terrorismo como método de luta *low-cost*, de baixo risco, mas com elevado potencial de resultados (pág.49). Raramente atinge objectivos estratégicos (mudanças de regime, substituição de governos democráticos por governos terroristas), mas tem efeitos na percepção de ameaça, criando ambientes de medo que podem forçar governos à acção. O peso da população na definição das políticas de um governo democrático é, neste caso, uma fraqueza que os terroristas se esforçam por explorar.

O terrorismo moderno nasceu nos anos 60 e 70, com movimentos europeus e americanos de contestação política radical, em regra associados à extrema-esquerda, ligados à ideia da revolução e da guerrilha urbana como tática. Neste volume, o autor debruça-se em grande medida sobre experiências passadas, delas retirando importantes lições para o desafio contemporâneo. O 11 de Setembro acaba por ser o

mote para uma mudança estratégica na percepção da ameaça: ataques em larga escala, necessidade de resposta multidimensional, risco crescente de uso de armas nucleares, químicas, biológicas ou radiológicas por um inimigo difuso, internacionalização do terrorismo “doméstico”.

O desafio aos Estados democráticos acaba por ser duplo: por um lado, prevenir os ataques, dirigidos à sua população civil; por outro lado, nessa mesma tarefa de protecção dos mais vulneráveis, não pode perder os seus princípios identitários básicos, como são o primado do Direito, os direitos civis e políticos e o processo democrático, por definição transparente. Aliás, é a abertura e a liberdade das democracias que as torna alvo privilegiado. Wilkinson sugere

que o combate ao terrorismo por parte de um Estado liberal deverá fazer-se pelo recurso aos mecanismos judiciais e de imposição da Lei. O uso excessivo de uma vertente militar apenas levará a uma escalada da violência, como alguns exemplos de reacção a situações de reféns parecem demonstrar.

O debate em torno do terrorismo deve, contudo, ser de alguma forma relativizado no âmbito da definição da agenda para a acção internacional. Há mais desafios e ameaças à ordem, que não se esgotam no terrorismo internacional. Em todo o caso, a luta contra este só será bem sucedida se os Estados democráticos não abdicarem dos seus princípios, mantendo-se unidos pelas convicções.

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos editados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático

2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático

EUROpress

Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa

Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61

europress@mail.telepac.pt



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____ - _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription (nrs. 119, 120, 121)

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

Instituições/Institutions 20,00 €

Individuais/Individuals 15,00 €

Estudantes/Students 12,50 € (anexar comprovativo deste ano)

Números Anteriores/Previous Issues – 7,50 € cada/each

Pré-Pagamento/Prepayment

Numerário

Cheque nº _____ Banco _____ à ordem do IDN

Transfêrencia Bancária NIB 0781 0112 0000 000 7777 20
(anexar comprovativo da Transferência)

Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN - PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – TESPPTP1

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

www.idn.gov.pt

publicacoes@idn.mdn.gov.pt

tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação deverá ser enviado via correio electrónico para publicacoes@idn.mdn.gov.pt

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços incluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 1000 caracteres cada).

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacao_defesa/FichadeAutor.pdf) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista *Nação e Defesa*.

A revista *Nação e Defesa* poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respectiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (150 € por artigo) será efectuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá quatro exemplares da revista e dez separatas do seu artigo na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Editor Executivo da *Nação e Defesa*.

PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent as a Microsoft Word document by email to publicacoes@idn.mdn.gov.pt

The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30.000 and 50.000 characters (spaces included), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacao_defesa/FichadeAutor.pdf), so its submission is compulsory.

The magazine's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this magazine depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (150 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Four issues of the magazine and ten offprints will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned by in these Norms should be presented to the Executive Publisher of *Nação e Defesa*.

VOLUME ANTERIOR

50 Anos Depois, a Guerra do Suez
no Contexto das Guerras Israelo-Árabes
Abel José Santos Leite

Segurança da Informação, Protecção da Privacidade
e dos Dados Pessoais
Ana Vaz

A Indústria de Defesa, Inovação e Competitividade
Vitor Ramon Fernandes

Parceria Estratégica EUA-Índia: *Poder e Identidade*
no Sistema Inter-Estatal Pós-Atlântico
Henrique Raposo

Os Valores Sociais na Construção de Estados.
A Promoção da Democracia como Pressuposto
Essencial para o Estabelecimento de uma Política
de Defesa e Segurança
João Francisco de Brito dos Santos

O Papel dos *Media* na Luta Contra o Terrorismo:
que Cobertura Mediática dos Actos Terroristas?
Fátima Faria

A Encruzilhada Iraniana: Armas Nucleares
e Consequências Geoestratégicas
Vasco Rato
Bernardo Pires de Lima

O Irão de Ahmadinejad
Mária do Céu Pinto



ISSN 0870-757X

