

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 retraining 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 proscribida 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 proscrição, 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 papéis (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 Bicchì 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; Sjusen 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 Sural 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 Finemore & 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 Academic 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 Principles 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).