

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

Miguel Freire

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

## Resumo

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

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

## Abstract

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

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

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

## Introdução

O presente trabalho de investigação tem por objectivo analisar a implementação da política de segurança e defesa de Portugal, enquanto Estado com interesses próprios e membro da Aliança Atlântica (NATO) e da União Europeia (UE). A questão central a que se pretende dar resposta é a de como Portugal, enquanto pequeno Estado, se adaptou com vista a uma estratégia de participação na NATO e na UE, quando, por imposição do interesse nacional ou por restrições orçamentais, foi incapaz de garantir uma participação activa nestas organizações. Para esse efeito e com o objectivo de contrariar a crítica de que os estudos de caso de pequenos Estados conduzidos por cidadãos desses Estados são demasiado descritivos e etnocêntricos<sup>1</sup>, procurou fazer-se uma abordagem mais abrangente, permitindo identificar o que poderão ser tendências de pequenos estados na implementação de estratégias de segurança e defesa, de forma a conciliar os seus compromissos internacionais e os seus interesses individuais.

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

---

1 Knudsen 2002, 185.

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

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

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

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

---

2 Quivy e Capenhoudt 1998, 120-121.

## Considerações Analíticas sobre a Implementação de Estratégias de um Pequeno Estado

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

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

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

A tendência de categorização dos Estados tem vindo a evoluir no sentido de dar menos importância aos factores clássicos de dimensão territorial, população e capacidade militar<sup>3</sup>, porque também ao nível dos objectivos de segurança e defesa dos Estados se tem verificado, numa relação de interdependência, uma profunda alteração. O pequeno Estado é, por defeito, considerado um “importador líquido de segurança”; quer isto dizer que se trata de uma unidade que, no contexto internacional, tende a precisar mais de ajuda do que aquela que pode oferecer<sup>4</sup>. A segurança nacional requer uma atitude activa,

---

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

4 Knudsen 2002, 187.

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

*Ser um Pequeno Estado ...*

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

---

5 Sundelius 1983, 291.

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

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

8 Vital 2006, 77.

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

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

O conceito de um pequeno Estado é sempre um termo relativo.<sup>11</sup> A qualificação de um Estado como pequeno Estado é feita por comparação a um outro maior. É com o objectivo de garantir a segurança, ou conservação da sociedade política, e o progresso e bem-estar social,<sup>12</sup> traduzido na salvaguarda das próprias identidades nacionais,<sup>13</sup> que qualquer Estado se relaciona com outros Estados ou outras entidades. Ou seja, um Estado tem como base de relacionamento aquilo que ele próprio é e a natureza do sistema internacional em que se insere.<sup>14</sup> Nesta perspectiva, e segundo Goetschel, trata-se de uma questão de poder,<sup>15</sup> traduzido, quer na capacidade de modificar a conduta dos outros, quer na habilidade de evitar que outros afectem o seu próprio comportamento: à primeira podemos chamar “influência”, à segunda, “autonomia”.<sup>16</sup> O que é caracterizador do pequeno Estado é precisamente o carácter deficitário<sup>17</sup> ou inferior<sup>18</sup> do poder que detém. Os pequenos Estados procuram preservar tanto quanto possível a sua autonomia, ao mesmo tempo que tentam influenciar as acções das grandes potências nos assuntos que concorrem para a sua segurança e sobrevivência.<sup>19</sup>

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

---

9 Däniken 1998, 44-45.

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

11 Tagil 1983, 330.

12 Couto 1992.

13 Holl 1983, 13.

14 Goetschel 2000, 3.

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

16 Goetschel, 1998; Goetschel, 2000.

17 Idem, 3-7.

18 Knudsen 2002, 184.

19 Wivel 2005, 396.

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

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

---

20 Peterson 1977, 239-240.

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

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

Ainda segundo Nikolaj Peterson, tal como a capacidade de influência, também a sensibilidade à tensão<sup>24</sup> é consequência de uma malha complexa de condições da própria nação como também do sistema internacional. A sensibilidade à tensão é mais uma ideia de uma característica estrutural do que uma categoria de capacidade, e pode ter dois indicadores: um de nível individual e outro de relação com o sistema. A nível individual, as estruturas económicas, físicas, sociais e políticas podem identificar características susceptíveis de serem influenciadas por impactos exteriores, tudo dependendo do grau de integração nacional (na ideia de coesão). Ao nível da relação que o Estado tem com o sistema (neste caso com o sistema euro-atlântico), sabe-se que, quanto mais participativo um Estado é na política e economia internacionais, mais sensível será às flutuações do sistema. Ou seja, a sensibilidade é também consequência directa do grau de integração da nação ao sistema em causa.<sup>25</sup>

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

---

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

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

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

25 Peterson, 1977.

26 Goetschel 2000, 14.

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

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

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

Quadro 1 - Sistematização do conceito de Poder

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

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

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

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

... num espaço de interdependência

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

---

28 Keohane 1969, 295-296.

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

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

31 Vital 2006, 79.

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

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

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

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

---

32 Goetschel 2000, 6.

33 Este é a questão central trabalhada em Sundelius 1983.

34 Snyder 1984.

35 Petersen 1998.

36 Peterson 1998, 35.

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

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

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

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

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

---

38 Wiberg 1996; Sens 1996.

39 Peterson 1998, 37.

40 Sens 1996, 90-91.

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

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

Quadro 2 - Conceito de Sistema Inter-dependente

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

41 *Bargaining*, no original.

42 Sens 1996, 92-93.

## Um caso de estudo: Portugal

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

### *Um pequeno Estado ...*

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

46 Amaral 2005, 24-25.

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

A sensibilidade à tensão de Portugal é consequência da nação que é, mas também da sua integração no espaço euro-atlântico. Sendo um dos poucos casos de excepção em que as fronteiras territoriais coincidem com as fronteiras da nação,<sup>47</sup> mesmo no período conturbado pós-revolução, os portugueses, tanto quanto os estudos de opinião pública permitem avaliar, não passaram por sérios problemas de identidade com o fim do império colonial em 1975, ou com a sua nova inserção internacional no espaço europeu em 1986.<sup>48</sup> Estes são, sem dúvida, factores importantes que se traduzem em coesão nacional.

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

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

---

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

48 Pinto 1999.

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

... *Euro-atlântico*

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

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

---

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

51 Telo 1999, 78.

52 Palmeira 2006, 143.

53 Por causa do factor Açores.

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

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

---

54 Sens 1996, 88.

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

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

57 Ferreira-Pereira 2007.

58 Idem, 171.

59 Idem, 189.

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

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

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

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

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

#### *Primeiro a Bósnia, depois o Kosovo*

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

---

60 Pereira 2006, 136.

61 Teixeira 2006, 170.

62 Palmeira 2000; Pereira 2006.

63 Pereira 2006, 134.

64 Vitorino, 37-39 e 199-204.

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

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

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

---

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

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

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

68 Vasconcelos 1999, 12.

69 Carrilho 1998, 24.

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

- A presença de Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas, no biénio de 1997-1998.<sup>70</sup>
- A manutenção do Comando NATO sediado em Oeiras e a sua elevação a Comando Regional na então nova estrutura da NATO,<sup>71</sup> no ano de 1999.

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

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

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

---

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

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

72 Teixeira 1999, 31.

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

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

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

A postura portuguesa em cada uma destas fases foi diferente. O então Primeiro-Ministro afirmou que se tratou da adopção de uma política digna da História de Portugal e que não se compadecia com a defesa estrita dos nossos interesses numa perspectiva imediata ou de curto prazo.<sup>76</sup> O Presidente da República, o Governo e os partidos da oposição que apoiaram a participação portuguesa na operação *Allied Force* contra a Sérvia assumiram um atitude discreta, com algumas excepções, que contrastou com o entusiasmo do debate público.<sup>77</sup> A própria componente militar da participação portuguesa foi discreta – três aviões F-16, sem missões de ataque, com funções de patrulha e escolta – “uma participação adequada aos nossos recursos”, conforme salientou o então Ministro da Defesa<sup>78</sup> e como reiterou mais tarde, na base aérea de Aviano, “Portugal só tomou a decisão política no âmbito de uma missão de paz e de assistência humanitária”.<sup>79</sup> Portugal mostrou-se sempre disponível para uma intervenção militar terrestre numa força de paz, caso se verificasse a aceitação das condições de paz de Rambouillet; uma intervenção militar de invasão de território do Kosovo por não ter sido colocada, não foi considerada.<sup>80</sup> Com a resolução 1244 do CSNU, Portugal integrou a KFOR.<sup>81</sup>

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

---

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

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

77 Vasconcelos 1999, 16.

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

79 Marques 1999.

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

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

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

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

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

### *Timor*

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

A internacionalização da questão de Timor-Leste só foi possível pela divulgação das imagens do massacre ocorrido no cemitério de Santa Cruz, em Novembro de 1991<sup>85</sup> e o momento em que a questão da independência de Timor poderá ter deixado de ser um tabu foi a cimeira Europa-Ásia, realizada na Tailândia, em Fevereiro de 1996.<sup>86</sup> Até aí,

---

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

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

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

85 Monteiro 2001, 10.

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

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

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

---

86 Simões 2002.

87 Monteiro 2001.

88 Gorjão 2005.

89 Monteiro 2001, 13.

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

sível.<sup>91</sup> Ao mesmo tempo que a violência eclodia e fazia mergulhar o território no caos, a comunicação social internacional tornou-se determinante<sup>92</sup> para revelar às opiniões públicas as posições portuguesas e ilustrar a situação de tragédia que se vivia naquele território confrontando os executivos dos países democráticos com as razões então invocadas para intervenções militares,<sup>93</sup> mesmo contra a vontade dos países soberanos, como foi no caso do Kosovo.<sup>94</sup> Terá sido nesta altura que o Primeiro-Ministro pressionou o Presidente dos Estados Unidos, afirmando que, se a comunidade internacional não actuasse e o genocídio se processasse, seria impossível Portugal manter a participação na missão de paz da NATO nos Balcãs. O objectivo era persuadir os Estados Unidos da absoluta necessidade de impedir o que se estava a passar.<sup>95</sup>

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

---

91 Santos 2000, 230-234.

92 Idem, 236.

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

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

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

96 Monteiro 2001, 35.

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

A vontade de Portugal ter um papel activo logo desde início foi notória na liderança política<sup>98</sup> e militar<sup>99</sup> nacional. Foram as Nações Unidas a decidir a não integração na INTERFET de forças portuguesas, depois de auscultadas as sensibilidades regionais, que foram negativas. Desde logo, porém, ficou decidida a participação portuguesa na futura operação de paz.<sup>100</sup>

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

---

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

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

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

100 Monteiro 2001, 36.

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

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

*A decisão nacional (Kosovo vs Timor)*

Quando Portugal iniciou a participação militar na Bósnia, em 1996, o poder político fez questão de frisar que não se tratava de uma opção alternativa, muito menos mutuamente exclusiva com África, na ideia de uma ligação com a sua identidade histórica. Na realidade, quatro anos depois, o envolvimento militar nos Balcãs, com a NATO, e em Timor, com a ONU, provavam a aplicação desse compromisso político. Mas o assunto de uma opção alternativa entre a participação no Kosovo e em Timor foi referido pelo então Ministro da Defesa num debate na RTP e confirmada a sua inevitabilidade no dia seguinte, 25 de Setembro de 2000, pelo Primeiro-Ministro,<sup>102</sup> que levantou a questão da continuidade desse compromisso. O argumento apresentado foi a falta de recursos para manter em simultâneo uma presença militar na Bósnia, no Kosovo e em Timor<sup>103</sup> e que este último precisaria de ser reforçado, conforme esclareceu o então Ministro da Defesa: “Timor-Leste é a prioridade nacional em termos militares, sendo por isso importante equacionar o envolvimento português no estrangeiro em função das capacidades económicas e humanas do país”.<sup>104</sup>

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

105 Henriques e Lourenço 2000.

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

107 Vasconcelos 1999a; Sousa 1999.

108 Santos 2000, 232-233.

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

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

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

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

---

111 Vitorino 1998, 204.

112 Vasconcelos 1999, 17.

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

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

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

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

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

### Conclusões e implicações para o futuro

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

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

115 Leandro 2003, 97.

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

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

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

## Bibliografia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- GOMES, Ana (2003), "Evitar a Guerra", *Expresso*, 01 de Março.
- GORJÃO, Paulo (2005), "Mudança de regime e política externa: Portugal, a Indonésia e o destino de Timor Leste", *Análise Social*, Vol XL, 174.
- HENRIQUES, João Pedro, (2000), "Portugal ameaçou sair da NATO por causa de Timor-Leste", *Público*, 27 de Agosto.
- HENRIQUES, João Pedro e LOURENÇO, Eunice (2000), " 'Humilhante', diz ex-CEMGFA", *Público*, 29 de Setembro.
- HOLL, Otmar (1983), "Introduction: Towards a Broadening of the Small State Perspective", *Small States in Europe and Dependence*, Wien: Wihelm Braumuller.
- JOHNSON, Gregory G. (2004), "Examining the SFOR experience", *NATO Review*, Winter.
- JONES, James (2004), *Prague to Istanbul: Ambition versus Reality*, in 21st International Workshop on Global Security - Berlin, 7-10 May 2004 "Global Security: A Broader Concept for the 21st Century", disponível em [http://www.csdr.org/2004book/Gen\\_Jones.htm](http://www.csdr.org/2004book/Gen_Jones.htm)
- KEOHANE, Robert O. (1969), "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics", *International Organization*, Vol XXIII, 2.
- KNUDSEN, Olav F. (2002), "Small States, Latent and Extant: Towards a General Perspective", *Journal of International Relations and Development*, Vol 5, 2.
- LEANDRO, Garcia (2003), "Portugal, a Cultura Portuguesa e o Futuro", *Estratégia*, Vol XIV,
- MARQUES, Gina de Azevedo (1999), "Veiga Simão visita base de Aviano", *Público*, 01 de Abril.
- MDN (2000), *Anuário Estatístico da Defesa Nacional 1999*, Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- MDN (2001), *Anuário Estatístico da Defesa Nacional 2000*, Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- MDN (2002), *Anuário Estatístico da Defesa Nacional 2001*, Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- MEIRELES, Luisa, (1999), "Espírito Santo recusa papel menor em Timor", *Expresso*, 20 de Novembro.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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