

Portugal, os Pequenos Estados e a União Europeia

Carlos Gaspar

Director do IPRI. Assessor no Instituto da Defesa Nacional

Resumo

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

Abstract

Portugal, the Small States and the European Union

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

As definições de pequenos e médios Estados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

15 Carsten Holbraad (1984): 56-66.

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

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

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

16 Martin Wight (1995): 65.

17 Carsten Holbraad (1984): 67-91.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os pequenos e médios Estados na Europa Ocidental

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Portugal e a crise europeia e ocidental

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A resposta do conjunto dos pequenos Estados ao Tratado Constitucional foi, salvo em questões pontuais, uma adesão conformista, que confirmou a sua tendência para se subordinarem ao processo de integração.

A resistência surgiu do lado da França e da Holanda, onde os eleitores rejeitaram a ratificação do Tratado Constitucional nos *referenda* realizados, respectivamente, em Maio e Junho de 2005. O voto dos franceses e dos holandeses, na fórmula de Felipe Gonzalez, provocou um terramoto cuja intensidade é difícil medir com rigor.

A crise europeia confirmou, de uma forma dramática, a crise aberta com a fractura transatlântica e revelou toda a sua extensão como uma crise da aliança das democracias ocidentais. As clivagens dividiram o centro europeu e partiram de potências relevantes – a França contra a Alemanha no Tratado Constitucional, a Alemanha e a França contra a Grã-Bretanha na ruptura iraquiana. A reacção dos pequenos Estados foi defensiva e, por vezes, exagerada, como no caso dos países que quiseram ratificar o Tratado Constitucional depois da sua rejeição formal pelo voto democrático em França e na Holanda. Quando se confirmou que o Tratado Reformador assumiria o essencial das mudanças do Tratado Constitucional nas questões decisivas, nenhum dos Estados prejudicados pela re-distribuição dos votos quis voltar a abrir a negociação, mesmo quando a Polónia tentou levantar a questão.⁷⁸

78 Sobre a fórmula alternativa da Polónia, ver Daniel Gros, Sebastian Kurpas, Mika Widgren. *Weighting votes in the Council: towards a 'Warsaw compromise'?* Bruxelas: Center for European Policy Studies, CEPS

A crise transatlântica e europeia começou a ser resolvida na sequência das eleições na Alemanha e em França, que afastaram os responsáveis políticos pelo “Eixo da Paz” e pelo Tratado Constitucional e tornaram possível uma nova convergência ocidental e um novo tratado europeu.

No entanto, continuam em aberto as questões reveladas pela crise transatlântica e europeia sobre a vocação da Aliança Atlântica, a natureza da União Europeia, incluindo as suas fronteiras e o seu lugar na política internacional, e a estabilidade do modelo dualista de ordenamento da comunidade ocidental.

Envoi

Os pequenos Estados da Europa Ocidental tiveram, desde a Guerra Fria, uma posição admirável e sem precedentes, no sentido em que a construção do arquipélago kantiano delimitado pela aliança das democracias ocidentais neutralizou os dilemas de segurança na competição entre os Estados integrados nesse espaço. A Aliança Atlântica e a União Europeia, os dois pilares da nova ordem constitucional, não só garantiram a segurança dos pequenos Estados perante as ameaças externas, como moderaram as grandes potências que aceitaram limitar a sua preponderância nas comunidades europeia e ocidental pela subordinação às regras estabelecidas nas instituições comuns.

Em contrapartida, os pequenos Estados renunciaram ao exercício directo de uma parte importante da sua soberania. O dilema dos pequenos Estados no espaço democrático acentuou-se, na procura de um equilíbrio entre os benefícios e os malefícios da integração. Para consolidar a sua posição institucional, Portugal, tal como a maior parte dos pequenos Estados, aceitou uma estratégia de aprofundamento da sua integração e perdeu autonomia nacional, em nome de um maior acesso à decisão nas instituições multilaterais regionais. (Numa formulação mais pessimista, para limitar os riscos da marginalização periférica e da irrelevância estratégica, os pequenos Estados aceitaram correr o duplo risco da integração institucional e da banalização estratégica.)

A dialéctica da autonomia e da subordinação tem limites. A estabilidade da integração multilateral é necessária, mas a transferência de competências soberanas pode

Commentary, 20 de Junho de 2007. Ver ainda Mikko Salo *et al* (2004), *Making Europe Work: a compromise proposal on voting in the Council*. Natolin: Collège d’Europe. Wojciech Slomczynski, Karol Zyczkowski (2006). “Penrose voting system and optimal quota”, *Acta Physica Polonica* 37 (11): 3133-3143.

pôr em causa a legitimidade das instituições democráticas e a própria identidade do Estado nacional. A ressurgência dos populismos na Europa Central e Oriental é, ao mesmo tempo, uma consequência do sucesso das estratégias de integração na Polónia, na Hungria e na Eslováquia e uma ameaça à continuidade dos regimes de democracia pluralista que asseguram a sua presença na União Europeia e na Aliança Atlântica.⁷⁹

A seguir à II Guerra Mundial, os pequenos Estados desistiram de uma neutralidade impossível e adaptaram-se à regra oposta que exigia a sua definição como aliados de uma grande potência. Portugal iniciou essa transição em 1943, quando admitiu que a sua “neutralidade colaborante” não era incompatível com uma resposta positiva à invocação britânica dos deveres da velha aliança, cujo resultado foi a instalação militar permanente dos Estados Unidos no arquipélago dos Açores. Em 1949, a aliança bilateral foi enquadrada pela aliança multilateral criada pelo Tratado de Washington. Portugal admitiu esses termos e os restantes membros aceitaram a participação do regime salazarista na comunidade transatlântica, não obstante a sua definição estatutária como uma aliança das democracias. Em 1976, essa anomalia foi corrigida, o que permitiu, dez anos depois, a adesão de Portugal à Comunidade Europeia, a par da Espanha, que seguiu o mesmo caminho da democratização e da integração atlântica. Em 1991, com excepção de um pequeno quarteto – a Suíça, a Suécia, a Áustria e a Finlândia –, todos os pequenos Estados da Europa Ocidental pertenciam ou à Aliança Atlântica ou à União Europeia, e a maioria às duas instituições.

A sobrevivência dos pequenos Estados europeus não estava adquirida à partida, nem era indispensável para a realização dos processos de integração regional.

Desde logo, a sua continuidade resultou do reconhecimento geral de que a destruição de um pequeno Estado era, sem mais, um acto brutal, ilegítimo e sem justificação. De certa maneira, a destruição da Checoslováquia pela Alemanha nazi, em 1939, garantiu *a posteriori* a sobrevivência dos pequenos Estados e o reconhecimento da sua legitimidade. (Com excepção da Lituânia, da Letónia e da Estónia, anexados em 1940 pela União Soviética, a independência formal dos pequenos e médios Estados europeus foi restabelecida no fim da II Guerra Mundial, embora com alterações significativas de fronteiras, incluindo, mais uma vez, o caso da Checoslováquia, que cedeu a Ucrânia sub-carpática à União Soviética, além das mudanças decididas ou confirmadas na Conferência da Crimeia).

Por outro lado, houve uma convergência entre os interesses dos Estados Unidos e dos pequenos Estados europeus no momento decisivo da definição do modelo de ordenamento

79 Ivan Krastev (2007). “The populist moment”, *Transit* 34.

ocidental. Os Estados Unidos não queriam uma hegemonia das principais potências da Europa Ocidental e, nesse sentido, tinham um interesse próprio na permanência dos pequenos e médios Estados regionais. Os Estados Unidos associaram os pequenos e médios Estados à Organização Europeia de Coordenação Económica e à Aliança Atlântica, defenderam uma integração europeia que incluía os grandes e os pequenos Estados democráticos e nunca aceitaram institucionalizar um directório na Organização do Tratado do Atlântico Norte.⁸⁰

Enfim, a consolidação da Aliança Atlântica e da Comunidade Europeia confirmou a regra da continuidade dos pequenos Estados da Europa Ocidental e procurou enquadrar a sua permanência num modelo de institucionalização multilateral das relações inter-estatais, que limitava a sua autonomia e a sua capacidade de perturbação das alianças ocidentais.

O post-Guerra Fria não impôs nenhuma mudança no estatuto formal dos pequenos Estados, nem pôs em causa a continuidade da Aliança Atlântica e da União Europeia, mas alterou os equilíbrios estratégicos ocidentais e europeus. Os pequenos Estados continuaram a ser aliados dos Estados Unidos na Aliança Atlântica, bem como da Alemanha, da Grã-Bretanha e da França na União Europeia. Porém, a unificação da Alemanha, bem como o retraimento dos Estados Unidos e a importância crescente da dinâmica de regionalização, alteraram as posições relativas dos agentes regionais.

O regresso das grandes potências europeias teve consequências ambíguas para os pequenos Estados. Por um lado, a sua posição passou a estar menos protegida pelos Estados Unidos, em consequência da diminuição da relevância da comunidade transatlântica na política norte-americana. Por outro lado, a posição dos pequenos Estados passou a estar mais vulnerável na União Europeia, onde a competição estratégica entre a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha se acentuou, ao mesmo tempo que a concertação do triunvirato se tornou mais necessária para garantir a continuidade da integração europeia.

A dinâmica de regionalização consolidou o estatuto das três principais potências como os pólos da estrutura de poder regional e cavou as clivagens entre o centro e as periferias no espaço europeu. Os alargamentos confirmaram a emergência de um núcleo económico mais avançado em torno da Alemanha, com a Áustria, os paí-

⁸⁰ Bem entendido, existiu sempre uma concertação informal entre as três, depois as quatro principais potências, nomeadamente no quadro do *Standing Group* do Comité Militar e no Quad. Ver David Yost (1999), *NATO transformed*. Washington: The United States Institute of Peace Press.

ses do Benelux e de Visegrad, o Leste da França, o Norte da Itália e a Eslovénia.⁸¹ Os pequenos Estados nas periferias ficaram perante a escolha impossível entre uma crescente subordinação ao centro e uma estratégia de integração sub-regional.

Essas tendências vão pôr à prova os limites do dilema de integração. Os pequenos Estados querem preservar as condições excepcionais da sua sobrevivência e da sua segurança democrática, que se tornaram inseparáveis do modelo de ordenamento ocidental e das suas instituições multilaterais. Mas a lógica da integração regional tende a diminuir a autonomia dos pequenos Estados, quer em termos absolutos, quer na sua relação com as potências regionais. A reforma das instituições da União Europeia confirma o recuo, provavelmente inevitável, dos pequenos Estados, cujo declínio é irreversível perante o reforço do modelo do directório. Paralelamente, a institucionalização da Política Europeia de Segurança e Defesa cria tensões na comunidade de defesa transatlântica e coloca os pequenos Estados perante novas escolhas impossíveis: uma condição essencial para evitar a marginalização é estar no centro das dimensões de segurança, mas a "europeização" gradual das políticas externas e de defesa pode corresponder a um alinhamento com as posições concertadas entre a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha, que passam a definir os termos da continuidade da aliança com os Estados Unidos.

O lugar dos pequenos Estados está posto em causa e são os próprios quem tem de definir as suas estratégias de adaptação aos novos equilíbrios.

No passado, a sua latitude não só dispensava estratégias rígidas de aliança no quadro das instituições europeias, como admitia alinhamentos contrastados. Portugal procurou articular posições distintas no domínio externo, no domínio político e no domínio económico: o dogma da sua estratégia europeia foi sempre evitar alinhamentos fixos e permanentes.⁸² No presente, a redução da autonomia dos pequenos Estados pode exigir uma aliança permanente com uma das três grandes potências regionais, em alternativa a uma aliança de proximidade com uma potência contígua.

81 John van Oudenaren. Sources of conflict in Europe and the former Soviet Union in Zalmay Khalilzad, Ian Lesser, editores (1998), *Sources of conflict in the 21st century. Regional futures and US strategy*: 265. Santa Monica: Rand.

82 Sobre o princípio da mobilidade das alianças, ver a intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros no Seminário Diplomático, em 4 de Janeiro de 1995. José Manuel Durão Barroso. Política externa portuguesa: principais desenvolvimentos em 1994 e perspectivas para 1995 in José Manuel Durão Barroso (1995), *A política externa portuguesa (1994-1995)*: 67-74. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Biblioteca Diplomática.

Em política, ensinou Lord Salisbury, não há erro mais comum do que ficar amarrado às carcassas de políticas mortas.⁸³ A mudança do contexto estratégico internacional e europeu torna necessária uma mudança das estratégias nacionais dos pequenos Estados. Os riscos voltaram a ser os riscos clássicos e, ao contrário das potências relevantes, os pequenos Estados não têm margem para cometer erros, nem na escolha de um aliado, nem na antecipação do sentido da história. Esses erros, para os pequenos Estados, podem significar o fim da sua existência como entidades autônomas e independentes.

83 “(The) commonest error in politics is sticking to the carcasses of dead policies.”