



**The Quest for a European Strategic Culture - Changing Norms on Security and Defence in the European Union**

*Christoph Meyer*

Londres: Palgrave Macmillan,

2006, 211 pp.

ISBN: 1403992800 / 978-1403992802

### **Uma cultura estratégica europeia?**

Christoph Meyer (King's College) apresenta uma inovadora análise construtivista da cultura estratégica. A partir do estudo comparativo de quatro conceitos estratégicos nacionais, estabelece correlações para a compreensão de um conceito estratégico europeu. Como concorrem as culturas estratégicas nacionais para uma cultura europeia? Em que áreas encontramos consensos e incompatibilidades, e como podem contribuir ou obstar à criação de fins e atitudes partilhados?

Meyer parte de uma definição de cultura estratégica proposta num trabalho anterior, segundo a qual «as normas socialmente transmitidas, derivadas da identidade, as ideias e padrões de comportamento que são partilhados dentro de uma maioria alargada de actores e grupos sociais numa comunidade de segurança, ajudam a moldar o conjunto de opções dessa mesma comunidade na prossecução dos seus objectivos de segurança e defesa» (Meyer *apud* Howorth, 2007:190).

Respeitando a perspectiva construtivista delineada no primeiro capítulo, o autor assume que as visões normativas do Reino Unido, França, Alemanha e Polónia, quatro países membros da UE e NATO, são influenciadas pelas respectivas narrativas históricas. A base para o desenho e operacionalização das respectivas políticas externas é, portanto, a evolução política interna, o meio regional e internacional e, até certo ponto, o *continuum*

ideológico Esquerda-Direita. O estudo debruça-se sobre três áreas de influência na formulação estratégica: (1) as atitudes nas instituições europeias e *think tanks*, face ao desenvolvimento partilhado; (2) uma análise da percepção das ameaças e (3) a reacção dos *media* à integração estratégica.

Expondo as diferenças, nomeadamente pela análise da reacção nacional a casos concretos (Bósnia, Kosovo e Iraque), Meyer pretende avaliar se há ou não convergência. Na verdade, pretende avaliar se as crises e consequentes ambiguidades no discurso político contrariam o desenvolvimento de uma cultura estratégica comum, do estabelecimento de normas e procedimentos comuns. Meyer questiona se a elevada mediação destas crises aproximou as normas estratégicas nacionais ou enfatizou a incompatibilidade mútua. Para o autor, a resposta é clara. Há convergência, e esta caracteriza-se pela *hibridação* das normas internas. A aproximação resulta da socialização institucional, um *spill-over* do processo de integração<sup>1</sup>. A multiplicação de instituições supranacionais e intergovernamentais cria uma rede previsível de comportamentos e expectativas<sup>2</sup>. A busca do consenso na decisão, somado à atenuação do mundo hobbesiano dentro de fronteiras, leva à harmonização de objectivos e criação de fins comuns. Gera-se um ambiente de coesão, pressionado pelas forças dominantes dentro do grupo (actores mais fortes que conseguem impor a sua vontade) e pela aceitação pessoal de determinado papel, concorrendo para a consolidação de situações em que todos os intervenientes são ganhadores. Não significa que as culturas estratégicas nacionais tenham desaparecido, mas sim que tendem a encontrar soluções comuns, pela partilha de um núcleo fundamental de normas e valores.

Há, contudo, dúvidas em relação ao estabelecimento de uma cultura estratégica europeia. Pode falar-se em comunidade europeia, assumindo a partilha de normas, pressupostos e comportamentos tanto nos fins como nas atitudes no uso da força<sup>3</sup>? Existe uma identidade europeia? E que relação terá esta cultura europeia com a cultura estratégica NATO, também esta com uma dimensão europeia? Para Meyer, é inútil falar na existência ou não-existência desta cultura estratégica. Esta não é uma questão

---

1 O autor recorre à psicologia de grupo para explicar a influência mútua na decisão: o peso da instituição pode alterar o comportamento individual, a par das dinâmicas do grupo, com unidades necessariamente desiguais na capacidade para orientar a negociação (pág. 117).

2 De um ponto de vista habermasiano, com que Meyer concorda, existe um “mundo da vida” em Bruxelas, onde a vida privada e informal se aproximam da “vida do sistema”, influenciando assim a orgânica interna de comités e comissões de regulação (pág. 121).

3 Recorremos aqui a uma das definições propostas pelo autor (pág. 28).

central. O autor sustenta a presença de um *continuum* de coesão normativa, contrariando quaisquer visões de uma posição europeia inflexível e fechada. Assim, assumindo a convergência, apresenta três possibilidades de Europa (pp.29-ss.): a *Europa Helvética*, do não-alinhamento e do constrangimento máximo face ao intervencionismo, a *Europa Poder Global*, impondo um modelo estratégico de solução mais moderada entre a intervenção e a não-intervenção, e a *Europa Poder Humanitário*, seguindo as teses de Robert Cooper sobre pós-modernismo estatal. A escolha de Meyer recai na terceira hipótese: defende que a percepção do risco desceu no espaço europeu, influenciando as normas estratégicas, crenças e valores. Nesta visão, estabeleceu-se uma comunidade de segurança *deutschiana* (pág. 33), que ultrapassou o dilema clássico da segurança num espaço delimitado. Há *confiança* na defesa da Europa e uma situação de previsibilidade, permitindo uma janela de oportunidade para a cooperação e convergência. Por outro lado, os constrangimentos internos, constitucionais ou sociológicos, obrigam a uma certa contenção no aprofundamento. Mas as culturas estratégicas não se fundem num único pensamento, como as diferenças sobre o uso da força fora de área e a estratégia associada à promoção da democracia e liberdade atestam.

Da análise das quatro estratégias nacionais resulta uma claríssima equação das principais divergências: (1) na relação com os Estados Unidos, o atlantismo; (2) nos modos de fazer a guerra, há disparidades, porventura resultantes das experiências nacionais, particularmente dos papéis assumidos durante a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria; (3) na aplicação prática da estratégia, para além da defesa nacional, nomeadamente na promoção da democracia e liberdade<sup>4</sup>; (4) na integração da defesa na unificação política, pelos receios face à fusão dos exércitos nacionais e participação em missões extra-europeias.

Uma análise factual demonstra que estas divergências não são tão mutuamente excludentes como parecem. A constituição informal do directório UE-3 (Reino Unido, França e Alemanha) é um avanço importante em termos de consolidação de poder. A possibilidade de invocação do direito da abstenção construtiva permite a adopção de posições comuns e acções conjuntas, sem obrigar a rupturas políticas. O processo carac-

---

4 Converter grandes objectivos em interesses estratégicos europeus, a ser promovidos com os instrumentos disponíveis à escala global, cria resistências na Alemanha e França. O pragmatismo inglês prefere uma abordagem menos ambígua, sem expressões ambíguas como “a promoção da democracia e liberdade no mundo” (cf. Tabela 39, pág. 161).

teriza-se pela flexibilidade para a acção efectiva, em nome de um interesse comum. Poder-se-á contestar a legitimidade do Directório dos 3 Grandes, em particular. Mas a decisão em matéria de segurança e defesa a 27 é morosa e sensível. “Um documento como a Estratégia de Segurança Europeia não podia ter sido escrito a 25 membros” (pág.183). Em nome do pragmatismo e da flexibilização do processo de tomada de decisão, Meyer sugere que a solução poderá passar pela formalização desta liderança na cooperação, mas porventura alargada a cinco, incluindo a Suécia e Polónia. Para o autor, desta forma resolver-se-ia em parte a difícil questão da legitimidade na política comum, dado que mais Estados estariam representados, bem como uma relevante percentagem da população europeia.

As zonas cinzentas na estratégia europeia equilibram-se pela verificação empírica de consensos. (1) A defesa territorial não é uma prioridade entre os membros da UE; há razões para intuir um modelo pós-vestefaliano no espaço europeu, ou, no mínimo, alguns passos nessa direcção. (2) O desenvolvimento de intervenções humanitárias através da constituição e participação em missões de *peacekeeping* deixam antever um entendimento partilhado sobre a sua relevância. (3) *Mais Europa* em novos domínios não pode equivaler a perda de soberania. (4) A legitimidade da ONU deve reforçar, preferencialmente, a legitimidade de acção da UE. (5) O poder civil terá sempre prioridade sobre o militar.

A evolução estratégica europeia dependerá, em última análise, da credibilidade da acção da própria UE. O multilateralismo começa dentro da União, com a aproximação a 27, e esta é uma grande mais-valia a projectar para o exterior.

A convergência normativa só poderá derivar do diálogo entre as sociedades, e não apenas entre elites (pp. 187-188). Os inquéritos de Meyer comprovaram a existência de um fosso entre o que as elites querem para a Europa, e a maneira como a percebem, e a visão que as sociedades civis têm da Europa, dos seus objectivos, interesses e valores. Assim, para além das diferenças entre os Estados e respectivas culturas estratégicas, há também que considerar a divergência entre quem decide (e em particular, os funcionários em Bruxelas, animados de uma coesão fortemente derivada do ambiente em que integram), e quem delega para a decisão (isto é, o eleitorado, que pelo seu voto atribui a responsabilidade da decisão aos seus governantes). Uma União Europeia realmente democrática terá forçosamente de lidar com esta questão, sob pena de perder em legitimidade aos olhos dos seus cidadãos.

Em conclusão, Christoph Meyer tem um entendimento muito claro dos objectivos de qualquer cultura estratégica: a definição de uma cultura estratégica europeia interessa

na medida em que puder ser concretizada. Das normas, há que partir para a operacionalização. É por este motivo que o exercício de listar as divergências se torna tão importante, pela ênfase que faz do real caminho de aproximação que tem vindo a ser feito.

### Referências

Howorth, Jolyon (2007), *Security and Defence Policy in the European Union*. Londres, Palgrave Macmillan.

Ana Margarida Craveiro