

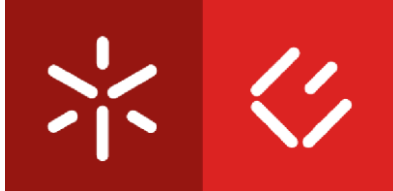


Hugo Matos de Carvalho

**A Participação de Terceiros Estados na Política  
Comum de Segurança e Defesa da União  
Europeia: o Caso da Suíça**

**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão





**Universidade do Minho**

Escola de Economia e Gestão

Hugo Matos de Carvalho

**A Participação de Terceiros Estados na Política  
Comum de Segurança e Defesa da União  
Europeia: o Caso da Suíça**

Dissertação de Mestrado

Mestrado em Relações Internacionais

Trabalho efetuado sob a orientação da

**Professora Doutora Laura Cristina Ferreira-Pereira**

## **DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS**

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

### **Licença concedida aos utilizadores deste trabalho**



**Atribuição-NãoComercial-SemDerivações  
CC BY-NC-ND**

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

## **Agradecimentos**

À minha orientadora, Professora Doutora Laura Ferreira-Pereira, deixo a minha primeira palavra de agradecimento. Sem a sua orientação, este trabalho não seria possível. Pela sua paciência, profissionalismo, dedicação e motivação transmitidos. Pela sua pedagogia e conhecimento, por ter acreditado e confiado nas minhas capacidades. Obrigado, Professora.

Ao Governo Federal Suíço, deixo também o meu agradecimento, pela ajuda prestável que me foi facultada, ao longo da minha investigação.

Aos meus familiares, amigos e amigas e a todos os colegas que, de uma forma ou de outra, me acompanharam durante todo este meu percurso, a vós vos agradeço pela companhia, ajuda e partilha de conhecimentos e experiências.

À minha mãe, a primeira a acreditar em mim. Por me inspirar a fazer sempre o meu próprio percurso. Por me transmitir os valores e princípios como a resiliência, dedicação e empenho em todos os desafios que tive, tenho e terei de enfrentar. Por isso e por muito mais, o meu eterno Obrigado.

Por fim, dedico este trabalho aos meus avós que, apesar de já não estarem fisicamente presentes, sempre estiveram ao meu lado em todos os bons e maus momentos. Obrigado por serem parte da minha vida.

## **DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE**

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Universidade do Minho, outubro, 2022

Nome completo: Hugo Matos de Carvalho

# **A Participação de Terceiros Estados na Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia: o Caso da Suíça**

## **Resumo**

A União Europeia (UE), com as mudanças constantes que se têm verificado na comunidade internacional, acompanhadas de novos desafios e ameaças à sua estabilidade, tem procurado assumir um papel ativo na promoção da paz e da segurança a nível global. Contudo, de forma a poder executar essa sua agenda de política externa e segurança, este ator tem de contar com o auxílio de terceiros Estados que compartilhem dos seus mesmos valores, princípios e objetivos. Por isso, a União tem realizado esforços para poder envolver outros Estados nas suas atividades de gestão de crises internacionais, sob a égide da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). O foco principal da presente dissertação é a participação da Suíça nessas atividades desenvolvidas no quadro da PCSD da UE. O estudo tem como principal objetivo a obtenção de uma compreensão mais clara sobre de que forma é que o envolvimento de um Estado, com estatuto de neutralidade permanente, tem apoiado a UE na operacionalização da sua agenda própria de gestão de crises internacionais. Ao fazer uso da *role theory* como quadro teórico, será possível compreender os comportamentos, alterações e adaptações feitas nas agendas de política externa e de segurança tanto da UE como da Suíça. Com uma baliza temporal que se estende desde 2003 até ao ano de 2019, será feita uma análise sobre como evoluiu a PCSD desde os seus primórdios, até ao último ano de execução da Estratégia de Política Externa da Suíça de 2016-2019. Esta investigação conclui que a participação de terceiros Estados nas missões e operações da PCSD tem sido feita a partir de duas fórmulas distintas, designadamente o Acordo de Participação Estruturada (APE) ou em acordos separados. No entanto, com a saída, ainda recente, da principal potência militar da União – o Reino Unido – incertezas pairam sobre o horizonte quanto às formas de envolvimento de terceiros Estados nas ações da PCSD.

**Palavras-chave:** Gestão de crises; Política Comum de Segurança e Defesa; *Role theory*; Suíça; União Europeia

# **The Participation of Third States in European Union's Common Security and Defense Policy: The Case of Switzerland**

## **Abstract**

With the constant changes in the international community, following the new challenges and threats to its stability, the European Union (EU) has sought to assume an active role in promoting global peace and security. However, in order to execute its foreign policy setup, it needs to rely on the assistance of third States that share its values, principles and goals. Under this purpose, the Union has carried out efforts to be able to involve other States in its international crisis management activities, under the auspices of the Common Security and Defense Policy (CSDP). The main focus of this Master's dissertation is the participation of Switzerland in these activities developed under the framework of the EU's CSDP. This study seeks to establish a clear comprehension about the forms in which this permanent neutral State's involvement can help the EU in its own crisis management agenda operationalization. By making use of the theoretical framework of role theory, we will be able to understand the behaviors, changes and adaptations on the foreign policy agendas of the EU and Switzerland. Under a timeframe that extends from 2003 until 2019, we will be analyzing the evolution of CSDP since its beginning until the end year of the Swiss Foreign Policy Strategy for 2016-2019. This investigation will conclude that the participation of third States in the CSDP's external actions can be done in two distinctive forms, either through a Framework Participation Agreement (FPA) or through separate agreements. However, with the still fresh exit of the EU's main military power – the United Kingdom – doubts and uncertainties are hovering on the horizon of these forms of involvement of third States in its international crisis management activities.

**Keywords:** Common Security and Defense Policy; Crisis management; European Union; Role theory; Switzerland

# Índice

<b>Introdução.....</b>	<b>1</b>
<b>1.</b> Enquadramento e justificação temática.....	1
<b>2.</b> Estado da Arte.....	5
<b>3.</b> Abordagem metodológica.....	12
<b>4.</b> Estrutura da dissertação.....	15
<b>Cap. 1 – Teoria.....</b>	<b>17</b>
1.1 – <i>Role Theory</i> . Um quadro teórico para a análise da política externa.....	18
1.2 – A <i>Role Theory</i> e o seu valor organizacional e interpretativo.....	21
<b>Cap. 2 – O Papel da União Europeia no quadro da gestão de crises internacionais.....</b>	<b>27</b>
2.1 - O desenvolvimento das missões e operações da PCSD.....	31
2.1.1 – A natureza das missões e operações da PCSD.....	34
2.1.2 – As principais regiões geográficas de ação da PCSD.....	35
<b>Cap. 3 – A participação de terceiros Estados nas missões e operações da PCSD da UE.....</b>	<b>41</b>
3.1 – Os Acordos de Participação Estruturada e a sua importância para o envolvimento de terceiros Estados nas missões e operações da PCSD.....	42
3.2 – A abordagem estratégica da UE para as parcerias na PCSD.....	44
3.3 – Os benefícios e limites na participação de terceiros Estados nas missões e operações da PCSD.....	45
<b>Cap. 4 – A relação Suíça-UE.....</b>	<b>49</b>
4.1 – A Suíça e a evolução da sua política externa para a Europa.....	49
4.1.1 – A influência da Europeização no federalismo suíço.....	51
4.1.2 – A influência da Europeização no princípio da Democracia Direta.....	52
4.1.3 – Neutralidade suíça e União Europeia – ainda um tabu ou uma nova compatibilidade?.....	53
4.2 – O papel internacional da Suíça na gestão de crises e o seu contributo às missões e operações da PCSD.....	56
4.3 – A participação helvética nas missões e operações da PCSD da UE.....	60
4.3.1 – A participação suíça nas missões civis da PCSD.....	63
4.3.2 – A participação suíça nas operações militares da PCSD.....	65
4.4 – A perspectiva de um APE entre a UE e a Suíça no âmbito da PCSD.....	69
<b>Conclusão.....</b>	<b>72</b>
<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>79</b>



## Lista de Abreviaturas

AED	Agência Europeia de Defesa
AEE	Área Económica Europeia
AMM	<i>Aceh Monitoring Mission</i>
AP	Acordos de Participação
APE	Acordo de Participação Estruturada
CE	Comunidade Europeia
CPE	Cooperação Política Europeia
CSCE	Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa
DDPS	Departamento Federal da Defesa, Proteção Civil e Desportos
EDA	<i>European Defense Agency</i>
EEAS	<i>European External Action Service</i>
EES	Estratégia Europeia de Segurança
EFTA	<i>European Free Trade Agreement</i>
EUA	Estados Unidos da América
EUAM	<i>EU Advisory Mission</i>
EUBAM	<i>EU Border Assistance Mission</i>
EUCAP	<i>EU Capacity Building Mission</i>
EUFOR	<i>EU (Ground) Force</i>
EUJUST	<i>EU Integrated Rule of Law Mission</i>
EULEX	<i>EU Rule of Law Mission</i>
EUMM	<i>EU Monitoring Mission</i>
EUMS	<i>EU Military Staff</i>
EUNAVFOR	<i>EU Naval Force</i>
EUPM/EUPOL	<i>EU Police Mission</i>
EUSEC	<i>EU Mission to advise and assist in Security Sector Reform</i>
EUSSR	<i>EU Mission in support of Security Sector Reform</i>
EUTM	<i>EU Training Mission</i>
FDFA	Departamento Federal de Assuntos Externos
FPA	<i>Framework Participation Agreement</i>
ISAF	<i>International Security Assistance Force</i>
KFOR	<i>Kosovo Force</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>

OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PESCO	Cooperação Estruturada Permanente
RDC	República Democrática do Congo
RCA	República Centro-Africana
SEAE	Serviço Europeu de Ação Externa
SDIP	<i>Security and Defense Implementation Plan</i>
SFOR	<i>Stabilization Force</i>
SVP	<i>Schweizerische Volkspartei</i>
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UEO	União da Europa Ocidental

## Introdução

### 1. Enquadramento e justificação temática

Os anos 90 constituíram-se como um período de reforma no quadro de segurança europeia. Tendo em conta o contexto sob o qual essas reformas se desenvolveram, as expectativas para uma nova era de paz e prosperidade pairavam sobre o Velho Continente. Estas esperanças, advindas do desmembramento e conseqüente desaparecimento da União Soviética<sup>1</sup> viriam, porém, a desvanecer-se face ao eclodir de um novo conflito nas proximidades europeias. Esse novo conflito, a guerra civil na Jugoslávia, viria a despertar nas mentalidades dos europeus, a necessidade de implementação de um sistema que permitisse a expansão e complexificação do papel de segurança da União Europeia (UE).

De entre os principais eventos que motivaram a essa urgente reforma no pensamento político de segurança europeu, a Guerra da Bósnia foi de particular relevo. A particularidade deste conflito deveu-se, essencialmente, às dificuldades político-diplomáticas significativas demonstradas pela UE aquando da procura por uma solução pacífica do conflito que assolou aquela região. A conseqüente má gestão do conflito originou a que a Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN ou NATO, em inglês), desenvolvesse os mecanismos necessários à sua primeira operação militar *out of area*. Sob o mandato da Organização das Nações Unidas (ONU), a restauração parcial da ordem naquela região terá sido possibilitada (Stuart, 2006). No despoletar desses eventos, terá sido acordado entre os Estados membros da UE, que as políticas *soft* de segurança empregues pela União eram, de certa forma, insuficientes para poder levar a cabo uma agenda regional eficaz de promoção da paz nas suas proximidades geográficas. Neste sentido, no ano de 1992, aquando da assinatura e aprovação do Tratado de Maastricht, os objetivos da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE terão sido, pela primeira vez, postulados, a saber: a resolução de conflitos; o contributo para a segurança internacional; a promoção da cooperação regional; o combate à criminalidade internacional e, por último mas não de menor relevância, a promoção de valores e normas europeus como a democracia e suas respetivas instituições, o Estado de Direito, os direitos humanos, entre outros (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1992).

Esta definição que compôs um virar de página na conduta europeia face à forma como a UE operacionalizaria a sua agenda de política externa, particularmente no que concerne à promoção da sua própria segurança, viria a fomentar a vontade de criar uma vertente suplementar para a gestão de todos os desafios e ameaças vigentes, e advindos, à UE e aos seus cidadãos. Tal facto traduziu-se na materialização

---

<sup>1</sup> A principal potência antagónica vigente até ao final da Guerra Fria, que se opunha ao bloco ocidental e que liderava o bloco de Leste.

das *hard politics* e das *soft politics* nas tarefas de *Petersberg*, introduzidas no Tratado de Amesterdão, em 1997 (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1997).

Estes objetivos, que terão sido firmados como parte integrante da PESC da UE, culminaram na elaboração de um documento estratégico pioneiro no quadro da PESC da UE para a promoção da sua segurança externa. Este documento, intitulado Estratégia Europeia de Segurança (EES), aprovado no ano de 2003, permitiu à UE abordar algumas questões prementes no que se relacionava com a sua postura e conduta relativamente à sua função no quadro internacional de segurança no mundo. De entre essas, destacou-se a resposta da União face aos vários apelos feitos pelos Estados Unidos da América (EUA), de *security burden sharing*, mas também, e com maior relevo, o início do seu próprio percurso independente na promoção da sua própria segurança (Ferreira-Pereira, 2013). Durante esse mesmo percurso, terão sido criadas estruturas políticas e militares às quais foram atribuídas competências de tomada de ação e decisão relacionadas com o lançamento das missões e operações de gestão de crises sob a égide da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)<sup>2</sup> (ibidem).

O progressivo alargamento da UE a outros Estados no continente europeu permitiu-lhe a consolidação de uma transição nas suas características próprias como uma organização internacional. Isto pode-se verificar na sua transição para uma organização internacional com uma agenda de política externa com aspirações e ambições globais. Este desenvolvimento permitiu-lhe *a posteriori*, uma moldagem e adaptação da sua imagem como um promotor da paz e exportador dos valores europeus para a restante comunidade internacional (Ferreira-Pereira, 2013). Sendo que, hodiernamente, a UE se define como sendo um *norm setter* (ibidem), este ator internacional procura, dentro daqueles que se encontram à sua disposição, fazer uso dos mecanismos que lhe permitem a prossecução da promoção dos seus objetivos de política externa. Um outro princípio orientador da sua política externa que deveremos aqui ressaltar é o desenvolvimento da sua cooperação regional como fator essencial no estabelecimento desse seu papel no cenário internacional (Tocci, 2007).

Quando se observa a operacionalização da cooperação regional como sendo uma das suas prioridades de política externa, a UE procura adotar uma abordagem de índole construtiva, uma vez que esta lhe proporciona um vasto conjunto de instrumentos diplomáticos, económicos, políticos, culturais e, ainda, militares que poderão ser considerados como essenciais na prossecução das suas operações de gestão de crises internacionais no âmbito da PCSD (Tocci, 2007). É nesta conjuntura que as primeiras missões/operações por

---

<sup>2</sup> Esta designação sucedeu à da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) após a assinatura do Tratado de Amesterdão (em vigor a partir de 1999). A justificação para esta redesignação prendeu-se, sobretudo, pelo compromisso ainda mais alargado por parte dos Estados membros em prosseguirem, de forma conjunta, os objetivos de segurança e defesa da União (Ferreira-Pereira, 2013).

si lançadas tiveram lugar em 2003<sup>3</sup>. A sua natureza varia de caso para caso, sendo que estas poderão ser de carácter civil, militar ou, em algumas ocasiões, misto<sup>4</sup>. São estas missões e operações que permitem à União não só promover a sua própria segurança, mas também exportar o seu modelo político-social, no intuito de desenvolver a sua credibilidade como ator benigno aos olhos da comunidade internacional. No entanto, tal facto não depende apenas de si própria e dos seus Estados membros. Sendo a cooperação regional uma das suas prioridades-chave de conduta de política externa, a UE tem-se empenhado na criação de parcerias juntamente com outros Estados e organizações internacionais que partilham dos seus mesmos valores. É neste contexto que surgem Estados que, apesar de não serem membros de pleno direito da União, possuem interesses em desenvolver uma parceria conjunta com a UE, aceitando participar como terceiros nas suas missões e operações desenvolvidas no quadro da PCSD da UE (Tardy, 2014).

A participação de terceiros Estados nestas operações tem sido feita a partir de duas fórmulas distintas de cooperação que se irão abordar no decorrer desta dissertação. A sua participação difere de caso para caso, sendo que existem vários fatores que os motivam a esta participação, que vão desde a natureza e as prioridades de política externa dos Estados à obtenção de experiência operacional no terreno (Tardy, 2014).

Entre os diversos Estados participantes, um dos casos mais peculiares é relativo ao envolvimento da Confederação da Suíça nessas operações. A participação suíça nestas missões distingue-se dos restantes Estados por dois fatores essenciais a ter em consideração. Num primeiro plano, este Estado possui uma cláusula na sua Constituição Federal de neutralidade permanente, em que este se compromete em não se envolver militarmente em ações ofensivas (FDFA, 1999). Por outro lado, a Suíça assume, juntamente com a comunidade internacional, um compromisso de assistência e participação em atividades que visam a promoção da paz que, em matéria de gestão de crises internacionais, é executado tendo como base legal essencial os mandatos aprovados pela ONU (Goetschel, 2007). Tendo por base a ideia de que a Suíça se define como um pequeno Estado (Goetschel, 2013), a sua participação na PCSD, apesar de não ser tão vinculada política e legalmente, tem sido fundamental tanto para a UE, como também para este Estado. Isto deve-se ao facto de, a nível internacional, a participação helvética nestas missões permitir à UE e a esse Estado afirmarem a sua presença no quadro de gestão de conflitos regionais. Sendo que os locais onde o maior número de missões da PCSD que contam com a participação da Suíça, se situam em regiões relativamente próximas ao seu território, conseguimos observar que existe uma certa relação entre o seu envolvimento e os motivos que o levam a perspetivar a UE como o seu principal parceiro para a promoção da sua própria segurança (Federal Government of Switzerland, 2019). No entanto, para além da proximidade

---

<sup>3</sup> Conforme se irá observar no decorrer desta dissertação, a Bósnia terá sido o primeiro palco de uma missão civil por parte da UE fora do seu território.

<sup>4</sup> Onde se poderão observar características de ambas as vertentes, em simultâneo.

geográfica, existem outros fatores que condicionam esta cooperação. Estes fatores resultam de um conjunto de fatores políticos, económicos, institucionais e normativos essenciais para que a vontade da elite política da Confederação se posicione a favor quanto ao envolvimento da Suíça nessas operações (Baumann & Wyss, 2013).

Até ao final do ano de 2019, conforme iremos observar no decorrer deste trabalho, a Suíça registou uma participação em 12 missões e operações, nas quais o seu envolvimento teria sido reconhecido de forma positiva pelo Conselho da UE (Conselho da União Europeia, 2019). Esta sua participação tem assentado, portanto, em vários acordos *ad hoc* e é através deste prisma que a Suíça procura promover a sua cooperação para com a UE. Efetivamente, dentro das parcerias institucionalizadas com a UE, no quadro da segurança, a Suíça até ao momento, assinou e ratificou um acordo de segurança apenas ao nível da partilha de informação e dados, bem como um outro de natureza administrativa com a Agência Europeia de Defesa (AED ou EDA – *European Defense Agency* – em inglês) (Koenig, 2019).

Um dos principais objetivos da UE, conforme estabelecidos pela Estratégia Global da UE, de 2016, encontra-se relacionado com o desenvolvimento da funcionalidade e das capacidades das suas parcerias (SEAE, 2016). Neste sentido, a cooperação com a Suíça torna-se fundamental no sentido em que ambos compartilham do objetivo de promover a segurança humana e os direitos humanos no sistema internacional (Federal Government of Switzerland, 2016). Para além de esta cooperação auxiliar na operacionalização das prioridades de política externa de ambos estes atores, um outro fator a ter em conta está relacionado com a perceção que estes pretendem obter de outros membros da comunidade internacional. Isto leva-nos a crer que existe, portanto, uma certa sinergia nos objetivos de segurança a nível regional e internacional destes dois atores que, conforme se irá verificar na presente dissertação, cooperam por motivos que vão mais além de puro pragmatismo, algo que se verificou até ao final da Guerra Fria (Ganser & Kreis, 2007).

Tomando o enquadramento feito acima como pano de fundo, a presente dissertação será orientada pela seguinte pergunta de investigação: *Como é que a participação de terceiros Estados nas missões e operações da PCSD, tem contribuído para o reforço do papel da UE no quadro de gestão de crises internacionais, tendo em conta o caso da Suíça?*

Para responder à pergunta de investigação formulada, optou-se por uma baliza temporal com início no ano de 2003 e com término no ano de 2019. Esta escolha cronológica justifica-se pelo facto de as primeiras missões lançadas sob a égide da PCSD terem tido lugar em inícios do ano de 2003, sendo que, até ao ano de 2019, foram lançadas cerca de 35 missões e operações (EEAS, 2019). Para além deste fator, um outro elemento a considerar para a escolha do ano de término deste friso cronológico em 2019 é relativo às incertezas e conseqüentes possibilidades advindas da saída do Reino Unido da UE. Sobre este aspeto, a saída

do Reino Unido ainda é incerta no que toca à continuidade do seu envolvimento nestas operações da PCSD, uma vez que outros Estados irão manter-se atentos à forma como a UE irá envolver um antigo membro nestas mesmas missões (Koenig, 2019). Ainda no que toca a este ano de término da cronologia de investigação da presente dissertação, o ano de 2019 constituiu-se como o último ano da Estratégia de Política Externa da Suíça, onde se encontram mencionados os seus principais parceiros internacionais, bem como quais as suas prioridades estratégicas para o período de 2016 a 2019 (Federal Government of Switzerland, 2016).

## 2. Estado da Arte

Segundo Maike Kuhn, na literatura sobre a PCSD é comum observar-se o uso frequente do termo *operação* para designar as operações militares da PCSD. Ao passo que o termo *missão* serve para fazer referência às operações livres da componente militar e que, como tal, se caracterizam através da sua natureza puramente civil (Kuhn, 2009). No entanto, é de salientar que estas duas tipologias sobre as ações da PCSD se encontram frequentemente interligadas, uma vez que se inserem na área da gestão de crises civil e militar, na qual a UE se tem vindo a especializar (Kuhn, 2009). Conforme se irá constatar no decorrer desta dissertação, as operações de gestão de crises<sup>5</sup> da UE sob o quadro da PCSD têm variado desde missões com o objetivo somente de aconselhamento, até operações em larga escala com propósitos de manutenção da paz, e que envolvem a presença de um número significativo do contingente militar.

A presente secção irá ser dividida em duas partes. A primeira referente ao estado da arte sobre o envolvimento de terceiros Estados na PCSD e a segunda que irá incidir sobre o envolvimento específico da Suíça nessas missões e operações de gestão de crises da UE.

No que toca à literatura específica à participação de terceiros Estados nas missões e operações da PCSD, alguns académicos como Thierry Tardy, Nicole Koenig, Mary Kaldor, Ramses Wessel, entre outros, prestaram e continuam a prestar um enorme contributo à comunidade de investigação sobre esta temática relativamente recente. Conforme se observou, uma das prioridades da PESC da UE incide, precisamente, sobre a cooperação regional.

De acordo com Thierry Tardy, apesar de alguns retrocessos, a participação de terceiros Estados na PCSD poderá reforçar o papel da UE na promoção da paz e segurança internacionais (Tardy, 2014). Para além disso, Nicole Koenig refere ainda outros dois fatores igualmente relevantes para esta ligação entre a UE e terceiros Estados, a saber: “a abertura do caminho a uma maior cooperação” e, também, “a expansão ou

---

<sup>5</sup> Seguindo o raciocínio de Kuhn, o termo gestão de crises será utilizado para englobar uma variedade de atividades, ambas de natureza militar e civil (Kuhn, 2009).

aumento do número de recursos disponíveis para a UE” (Koenig, 2019, p. 2). Neste sentido, Ramses Wessel acrescenta que a “natureza intergovernamental” da PCSD constituiu-se como um elemento chave no envolvimento de terceiros Estados por parte da UE nesta política. Esta sua afirmação é, posteriormente, justificada pelo facto de que nem todos os Estados membros da UE participam em todas as missões e operações lançadas sob a égide da PCSD. Apesar da existência de alguns obstáculos institucionais<sup>6</sup>, esta participação tem-se vindo a tornar cada vez mais comum (Wessel, 2019, p. 15). Nesse sentido, o envolvimento de terceiros Estados serve de contributo para o estipulado no art. 21º TUE em que: *“the union shall seek to develop relations and build partnerships with third countries and international, regional or global organisations which share [its] principles”* (Wessel, 2019, p. 18). Com isto, Wessel pretende afirmar que a UE procura e continua a procurar desenvolver parcerias com *like minded states* (Wessel, 2019)

Para promover, portanto, a sua imagem de ator benigno internacional, tendo como pano de fundo a PCSD, a UE procura, na sua periferia, desenvolver políticas ligadas ao Estado de Direito ou a reforma do setor de segurança em Estados vizinhos, entre os quais poderão, possivelmente, emanar ameaças aos seus membros e a outros Estados europeus (Tardy, 2016). Florian Trauner complementa ainda esta ideia ao fazer referência a algumas das razões que motivaram a UE a implementar medidas que lhe permitissem assegurar uma maior segurança nas suas fronteiras. De entre estas, destacam-se o tráfico de narcóticos (externo à UE), as migrações ilegais e, ainda, o combate à criminalidade organizada na região (Trauner, 2011).

Existem outros interesses vitais em questão no que concerne à manutenção da segurança da UE que, no plano mais abrangente, impulsionam este ator a adotar uma estratégia de longo prazo na PCSD. Sobre este ponto, Sven Biscop e Jo Coelmont sugerem que, para além daquelas referidas por Trauner, a defesa contra ameaças à integridade territorial dos Estados membros, a segurança energética, a sustentabilidade ambiental, bem como a defesa do direito internacional e dos direitos fundamentais universais, constituem desafios que a União poderá superar através da sua cooperação com terceiros Estados. Cooperação essa que, de forma a colmatar todos esses desafios se poderá materializar através do envolvimento destes em missões e operações da PCSD lançadas nas ademais zonas do globo em conflito (Biscop & Coelmont, 2011).

Ao promover a sua imagem de ator benigno, a UE tenta exportar um modelo que assenta em princípios de conduta ocidentais europeus através da elaboração de um vasto conjunto de parcerias bilaterais e multilaterais. Efetivamente, Wessel complementa que a variedade de parceiros abrange países membros da

---

<sup>6</sup> Sobre este aspeto, o autor refere que existe a falta de uma “verdadeira institucionalização” por parte da UE e dos seus membros das suas forma de cooperação e envolvimento com terceiros Estados ao nível dos seus documentos oficiais. Neste sentido, no Tratado da UE (TUE) é apenas feita uma referência breve à cooperação entre a União e outros terceiros Estados que tenham interesse em se envolver nas ações externas da UE ao nível da promoção da segurança e da gestão de crises internacionais. Um exemplo prático demonstrativo desta ausência referencial é relativo a que nenhuma das provisões da PCSD antevê a participação de Estados não membros da UE nos processos de tomada de decisão ligados a esta política (Wessel, 2019).



NATO, candidatos à UE, outros Estados europeus (como a Suíça ou a Ucrânia) e de outros continentes (Wessel, 2019). Sobre este aspeto, Kaldor já defendia que a capacidade desta organização em definir aquilo que poderá ser observado como ‘normal’ nas Relações Internacionais é fundamental para a formatação da sua função nos assuntos globais, sendo a PCSD um dos instrumentos ao seu dispor que mais contribuem para essa tarefa (Kaldor, 2012). Sendo que, na sua operacionalização, a UE recorre com maior frequência aos seus instrumentos de *soft power* (ibidem), segundo o raciocínio de Laura Ferreira-Pereira, “a disposição de outros Estados num comportamento imitativo tem sido, tradicionalmente, reforçada através de um espetro alargado de expedientes, desde incentivos económicos e comerciais, a formas de elogio diplomáticas (tanto formais, como informais)”<sup>7</sup> (Ferreira-Pereira, 2012, p. 299). É através da sua ação e das suas atividades ao nível externo que a UE consegue, de melhor forma, exportar o seu modelo, o qual terceiros Estados apenas perceberão de forma positiva, caso os resultados dessa política externa da UE concebam efeitos positivos.

Torna-se, portanto, fundamental salientar que a União exponha terceiros Estados ao seu *modus operandi*, bem como ao valor funcional deste. Neste sentido a colaboração entre estas partes poderá auxiliar a preencher algum tipo de lacunas que poderão eventualmente surgir, nomeadamente no que toca às operações levadas a cabo pela UE sob a égide da PCSD. Quanto maior o envolvimento desses Estados, maiores serão os ganhos e maior será a eficácia dessas mesmas missões e operações. Esta política representa o último e mais recente capítulo do processo político de integração europeia (Ferreira-Pereira, 2013). É, por sua vez, neste mesmo contexto que podemos observar Estados com ambição de adesão à UE, assinarem um Acordo de Participação Estruturada (APE)<sup>8</sup> e, portanto, a vincularem-se de forma legal à PCSD<sup>9</sup>. Sobre este aspeto, na prática, estes Estados deverão aceitar os procedimentos e horários da UE, pelo que deverá existir, segundo Wessel, um certo grau de aceitação das práticas, bem como alguma “subordinação” para com a UE (Wessel, 2019, p.22). Daí que, de acordo com Koenig, de forma a maximizar a operacionalização da sua política de cooperação regional, a UE tende a colaborar com maior frequência com Estados recetores de ajuda ao desenvolvimento e, também, com *like minded countries* (Koenig, 2019).

Em novembro de 2016, um relatório intitulado *Security and Defense Implementation Plan* (SDIP), apontou como sendo um dos principais objetivos dessa cooperação regional, com base na participação de terceiros Estados nas missões da PCSD, “uma abordagem estratégica face a estas parcerias com países que compartilhem dos valores da União e estejam dispostos a contribuir para essas mesmas missões,

---

<sup>7</sup> Tradução do autor.

<sup>8</sup> Para além destes, Tardy refere ainda outros dois acordos fundamentais para uma maior aproximação entre a UE e o terceiro Estado em questão sobre matérias da sua participação nas missões e operações da PCSD: Acordos de Participação (AP) ou Acordos *ad hoc* (Tardy, 2014).

<sup>9</sup> Efetivamente, para que estes acordos sejam concluídos, são negociados sob a fórmula de acordos bilaterais, seguindo os trâmites definidos nas linhas dos arts. 37º TUE e 218º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (Wessel, 2019)

nomeadamente a possibilidade de fortalecer a sua resiliência” (Koenig, 2019, p. 2). Este apontamento é fulcral, uma vez que é a partir deste relatório que, segundo Koenig, advêm três razões que poderão justificar o envolvimento e continuidade da cooperação entre estes atores nestas operações de gestão de crises, desenvolvidas através da PCSD da UE: o reforço da legitimidade do papel da UE; a abertura de caminhos para uma maior cooperação e, por fim, o alargamento da quantidade de recursos disponíveis (Koenig, 2019). Ao atualizar quais as principais ameaças e riscos à sua segurança em todos os seus documentos estratégicos, a União procura identificar na sua vizinhança e num espectro mais alargado, *like-minded states*. Estes, por sua vez, constituem o principal público-alvo para a realização das parcerias que possibilitem à UE a prossecução dos seus objetivos (Tardy, 2018). Nas conclusões do Conselho da UE, de maio de 2017, foi relevada a participação destes terceiros Estados na resposta da UE aos conflitos e crises externas (Brudzinska, Zabrowski, & Kudzko, 2020). Para além disso, segundo Brudzinska, Zabrowski e Kudzko, outras políticas nas quais o envolvimento de terceiros Estados se revelou estrategicamente benéfico para a UE englobavam o desenvolvimento das capacidades dos seus parceiros, bem como uma maior proteção da União e dos seus cidadãos (ibidem). No contexto da PCSD, esta cooperação expandiu-se para outras esferas como o combate ao terrorismo, o controlo no fluxo das migrações, o combate às ameaças híbridas e, também, a promoção da ciber-segurança e da resiliência da EU (Faleg, 2020). A abordagem estratégica feita pela UE no contexto da criação e desenvolvimento das suas parcerias com terceiros Estados proporciona a ambos vantagens que, caso os Estados participantes compartilhem dos seus mesmos valores, poderão ter um impacto ainda mais positivo, bem como poderá auxiliar na promoção da legitimidade do seu papel como ator benigno da comunidade internacional (Aydin-Duzgit, Bond & Scazzieri, 2021).

Aydin-Duzgit, Bond e Scazzieri, no seu contributo ao estudo desta temática, definiram que existem vantagens inerentes a esta participação que se traduzem na partilha de *know how* entre a UE e os seus parceiros. Ao cooperar com terceiros Estados num formato mais próximo, a UE poderá usufruir de recursos humanos provenientes desses parceiros, recursos esses que são especializados nas mais diversas áreas de funcionamento das missões e operações da União (Aydin-Duzgit, Bond & Scazzieri, 2021). Os benefícios desta cooperação não se cingem, portanto, apenas a um maior número do contingente militar ou civil nas missões e operações da PCSD, uma vez que esta participação também compõe um fator que poderá fortalecer a imagem da UE nas suas ações de política externa (Aydin-Duzgit, Bond & Scazzieri, 2021)

De forma a poder dirigir-se mais eficientemente aos seus objetivos de política externa, a UE tem vindo a desenvolver novos formatos de cooperação com terceiros Estados em matérias de defesa (Koenig, 2019) que, no âmbito da PCSD, seguindo o raciocínio de Tardy, se traduzem na forma de 6 tipologias de parceiros, distintas umas das outras, mas com possibilidade de se tornarem mutuamente articuladas (Tardy, 2018).

Estas tipologias, que iremos analisar com maior relevo no decorrer da presente dissertação, estendem-se desde parcerias com Estados que pediram a implementação de uma missão ou operação da UE no seu território, até Estados que tenham assinado pactos de migrações com a União (Tardy, 2018).

Para o propósito da análise à presente temática, o caso da Suíça engloba mais do que apenas uma dessas tipologias de Tardy. No entanto, para que se possa proceder à devida análise da cooperação e envolvimento da Suíça como terceiro Estado nas missões da PCSD, é necessário atentar na literatura feita sobre este caso em específico.

A análise e compreensão das dinâmicas presentes na relação entre a UE e a Suíça representa um caso de estudo deveras complexo e multifacetado. Apesar da existência de alguns contributos significativos para o estudo da mesma em áreas diversas como as relações comerciais, sociais, históricas e, até mesmo, económicas, a literatura que aborda a cooperação entre estes dois atores em matérias políticas de promoção da segurança e defesa é, ainda, escassa. Contudo, isto não significa que a investigação de uma temática como aquela a ser aqui explorada não tenha assistido já a alguns contributos feitos por académicos e especialistas que, apesar de poucos, já demonstraram que em matérias de segurança, a Suíça não é “uma ilha isolada no meio de um mar europeu” (Church, 2007, p. 2). O estudo da política externa suíça face à Europa e, mais em particular, à UE, pode ser dividido em dois grupos de literatura que se interligam, formando um padrão que nos possibilita obter um melhor entendimento sobre as dinâmicas vigentes na relação entre esses dois atores, nas mais diversas áreas. Num primeiro plano, encontramos o estudo feito à definição e operacionalização da Suíça sobre qual o seu papel e a sua função num sistema internacional em constante mudança, nomeadamente no que toca à sua conduta em relação a outros membros desse mesmo sistema. Esta parte da literatura sobre a política externa helvética contou já com os trabalhos de Clive Church, Andreas Graf, David Lanz, Sandra Lavenex e, ainda, Laurent Goetschel. Num segundo plano, outros autores e académicos procuram estabelecer uma melhor compreensão sobre o funcionamento e operacionalização dessas mesmas dinâmicas, bem como as potencialidades que esta parceria bilateral poderá trazer, numa perspetiva mais alargada e abrangente, tanto para a UE como para a Suíça. Nesta tipologia, contributos foram prestados por Armin Stähli, Marc DeVore, Daniele Ganser, Georg Kreis e, também neste plano, Laurent Goetschel.

No que toca à conceptualização e operacionalização do seu papel no sistema internacional, a Confederação da Suíça apresenta-se como sendo um *like minded partner* face à UE, partilhando dos seus mesmos valores socioculturais, com particular destaque para os Estados membros da UE que fazem fronteira com a Suíça (França, Alemanha, Itália, Áustria e Liechtenstein). Tal facto faz com que estes dois atores, segundo Lavenex, procedam a uma moldagem, ou tentativa de moldagem, do sistema internacional para que

este entre em maior concordância com os princípios inerentes à Carta das Nações Unidas (Lavenex, 2009). A promoção da paz, segundo Lanz e Graf, constitui-se como uma das principais componentes da política externa suíça. Esta política, não só se encontra presente na própria Constituição Federal da Suíça, como também se apresenta como um dos cinco princípios chave na definição do seu papel perante a comunidade internacional (Graf & Lanz, 2013). Conforme já anteriormente elencado, a Suíça percebe-se como um pequeno Estado devido a dois elementos chave: o seu posicionamento geográfico e a sua política de neutralidade (Goetschel, 2013).

Quanto ao primeiro elemento, por se encontrar no meio de grandes potências europeias, este Estado procurou sempre desenvolver a sua defesa coletiva através de acordos de defesa mútua com aqueles estados europeus, cuja identidade linguística e cultural era semelhante ou equitativa com a sua (Graf & Lanz, 2013). Esta postura vigorou, no entanto, até ao final da Guerra Fria, cujos eventos resultantes do culminar desse mesmo período, deram origem a novas ameaças e riscos não convencionais que, até aí, permaneciam algo ofuscados. Devido a essa conjuntura, todos os Estados, incluindo a Suíça, viram-se forçados a alterar ou a adaptar os seus comportamentos e padrões de política externa, de forma a poderem entrar em sintonia e ingressar devidamente no novo sistema internacional (Goetschel, 2013).

No que toca ao segundo fator chave para a perceção da Suíça como sendo um pequeno Estado, a neutralidade suíça, que ficou reconhecida pela comunidade internacional no Congresso de Viena de 1815, permanece ainda um dos elementos nucleares da sua conduta de política externa. Segundo Graf e Lanz, a neutralidade helvética representa para este Estado e para o seu povo o elemento primário para assegurar a sua independência e autonomia (Graf & Lanz, 2013). No entanto, e apesar de permanecer inalterável, certo será afirmar que este princípio teve que ser adaptado às novas realidades internacionais emergentes. Tal como Ganser e Kreis argumentam no seu capítulo no livro de Clive Church<sup>10</sup>, a “Neutralidade como um escudo protetor apenas faz sentido enquanto a autonomia da Suíça não for gravemente prejudicada pelo exterior” (Ganser & Kreis, 2007, p. 59). A isto, Goetschel acrescenta que tais adaptações fizeram com que este Estado assumisse uma postura, no pós-Guerra Fria, de proativismo pacífico na conjuntura da comunidade internacional (Goetschel, 2013).

Stähli e DeVore, ao analisarem a política externa da Suíça dentro desse prisma de promoção da paz internacional, afirmaram que essa postura é baseada em quatro categorias de segurança, a saber: “o policiamento e aplicação das leis nacionais”; “a prevenção de desastres naturais”; “proteção dos interesses nacionais” e, por último, “o desenvolvimento da defesa militar” (DeVore & Stähli, 2011, p. 12). Dado que a diferença entre estas categorias se cinge, fundamentalmente, à forma como os meios são empregues em

---

<sup>10</sup> “Switzerland and the European Union: a close, contradictory and misunderstood relationship”.

cada uma delas, muitos dos acordos ou integração em outras organizações internacionais são aplicados a apenas uma dessas categorias e nunca em simultâneo (DeVore & Stähli, 2011). Porém, tal facto não impede a Suíça de procurar um melhor entendimento e, quiçá, cooperar diretamente com algumas organizações internacionais promotoras da segurança e da paz internacionais como são os casos da NATO, da UE e da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

Ainda de acordo com Stähli e DeVore, a UE constitui-se como o principal parceiro de segurança da Suíça. Esta perceção deve-se, fundamentalmente, a três fatores essenciais. Estes definem-se pela participação da Suíça no Acordo de Schengen, a UE ser considerada pela Suíça como um meio eficaz de aplicação das leis nacionais e, também, o benefício da influência pacificadora da UE, nomeadamente no que toca às suas ações de controlo dos fluxos migratórios em direção ao continente europeu (DeVore & Stähli, 2011).

Outro aspeto fundamental a ter em conta é relativo à alteração na política de segurança da Suíça tanto a nível interno, como a nível externo. Este processo de evolução estrutural irá, também, ser abordado no decorrer desta dissertação, sendo que este representa um dos elementos essenciais para estabelecer uma compreensão das motivações que levam um Estado com as características da Suíça a procurar um maior envolvimento nas ações de promoção da paz e da segurança encabeçadas pela UE através da PCSD. Para que tal seja exequível, iremos procurar estabelecer um padrão que demonstre como a política de neutralidade, e outros elementos essenciais da estratégia de política externa helvética, têm sido adaptados, conforme as dinâmicas internas e externas, a este Estado, se desenrolam. É, no entanto, importante salientar que deverá existir uma certa sintonia entre os decisores políticos suíços e os cidadãos deste mesmo país, pois o seu papel internacional poderá estar, ou não, dependente das perceções da população face ao envolvimento da Suíça em projetos e políticas que poderão ser contrários ao seu próprio ADN (DeVore & Stähli, 2011). É de notar que, de acordo com Goetschel, a Suíça tem procurado promover a sua cooperação com a UE, em matéria de participação em missões e operações da PCSD, com uma relativa ênfase direcionada mais para a vertente civil da PCSD, do que propriamente para a componente militar (Goetschel, 2013). Quanto a esta postura, Ganser e Kreis chegam a argumentar que Estados neutrais como a Suíça, dada a sua pressuposta reivindicação de não interferir militarmente em conflitos, tentam prestar o seu contributo através da proposta e operacionalização de soluções pacíficas para esses mesmos conflitos (Ganser & Kreis, 2007).

Deste modo, a UE serve como garante de segurança para a Suíça que, apesar de se envolver nestas iniciativas no quadro da PCSD, certo é que, conforme poderemos observar na presente dissertação, o envolvimento deste Estado serve os interesses de ambas as partes. A presença de Estados não membros da UE nestas missões permite não só aos seus parceiros aumentarem e desenvolverem as capacidades das suas forças convencionais, como também ajuda a promover a interoperabilidade com as forças da União, assim

como a familiarização com os procedimentos institucionais da UE. Para além disto, ao se envolverem nessas missões e operações, os parceiros da UE poderão enviar a esta organização e à comunidade internacional, um sinal do seu compromisso para com a manutenção da paz e a gestão de crises internacionais (Aydin-Duzgit, Bond & Scazzieri, 2021).

Portanto, a presente dissertação tem, também, como objetivo gerar um melhor entendimento e perceção sobre a forma como a participação de terceiros Estados, tendo como grande pano de fundo o envolvimento suíço, em missões e operações da PCSD, poderá contribuir para o reforço do papel da UE no quadro da gestão de crises internacionais. Sem a participação destes mesmos Estados, certo será arguir que se torna muito mais desafiante para a UE a exportação do seu modelo para a comunidade internacional. É com esta exportação que a União consegue, conseqüentemente, assegurar a sua segurança interna e externa, bem como dos seus cidadãos, tal como a continuidade e permanência do Estado de Direito e de outros princípios e valores fundamentais inerentes à Carta das Nações Unidas.

### **3. Abordagem metodológica**

Com o propósito de realizar uma tentativa de teste de teorias, torna-se essencial recorrer a uma metodologia que nos permita definir as formas estruturadas e sistematizadas necessárias à conduta desse mesmo exercício (Sprinz & Wolinsky-Nahmias, 2002). Conforme se irá abordar no primeiro capítulo desta dissertação, a escolha da *role theory* como abordagem teórica condutora da análise deste tópico permite-nos obter uma perspetiva mais alargada sobre o espetro da política e de segurança da UE, tendo como pano de fundo a participação da Suíça nas missões e operações da PCSD da UE.

Para a análise de um tema como a participação de um terceiro Estado, como a Suíça, nas missões e operações da PCSD da UE, optou-se por utilizar uma metodologia de tipo interpretativista com o expediente metodológico qualitativo do estudo de caso. O estudo de caso é um expediente metodológico que nos permite, de acordo com George e Bennett, obter uma observação detalhada sobre um aspeto de um determinado conjunto de eventos com o propósito de desenvolver ou testar explicações históricas que possam ser generalizadas a outros eventos (George & Bennett, 2005). Na presente dissertação, a tipologia do estudo de caso a ser abordado será de um estudo de caso ideográfico *theory-guided*. Na definição proporcionada por Jack Levy, este corresponde a uma descrição ou interpretação de um caso particular que pode ser induzido ou teoricamente orientado (Levy, 2008). Neste tipo de pesquisa, o investigador procura usar questões abertas e um processo de investigação indutivo, ou seja, procura-se obter informações partindo de dados obtidos. Dado que este trabalho pretende proporcionar uma resposta à pergunta de investigação sugerida, a utilização

deste método de pesquisa qualitativo irá permitir-nos uma análise sobre as razões ou motivos que levam um Estado como a Suíça a participar nas missões e operações da PCSD da UE. O método qualitativo irá, também, ajudar-nos a encontrar respostas para as questões do “porquê?” e “como?” no que toca a este envolvimento por parte deste ator internacional (George & Bennett, 2005). Desta forma, ao recorrermos ao quadro teórico-conceptual da *role theory*, ser-nos-á possível aflorar as razões que conduziram a Suíça a uma política externa de cooperação com a UE, em matérias de segurança e defesa.

A escolha da Suíça e da sua política externa como sendo o estudo de caso a explorar no decorrer da presente dissertação, pareceu-nos ser a mais adequada para encontrar uma resposta válida à pergunta de investigação. A razão para esta escolha prende-se pelo facto de, conforme se irá observar mais adiante neste trabalho, a Suíça ser um Estado que, não tendo ainda uma parceria devidamente institucionalizada com a UE relativamente à PCSD, reúne mais participações como terceiro Estado nas missões e operações dessa política.

A análise qualitativa terá por base fontes primárias, tais como documentos oficiais relativos à PESC e à PCSD da UE (como, por exemplo, a Estratégia Europeia de Segurança (EES), de 2003 e a Estratégia Global da UE, de 2016); e relacionados com a política externa da Suíça (como, por exemplo, o documento das Prioridades de Política Externa da Suíça, que engloba o período de 2016 a 2019). Para além dessas, recorrer-se-á a fontes secundárias tais como livros, capítulos de livros e artigos científicos.

O autor desta dissertação realizou ainda 2 entrevistas semi-estruturadas a uma funcionária do Divisão de Assuntos Europeus – do Departamento Federal de Assuntos Externos da Suíça (FDFA), bem como um funcionário do Secretariado Geral do Departamento Federal da Defesa, Proteção Civil e Desportos (DDPS), ambos pertencentes ao Governo Federal Suíço. Estas entrevistas foram conduzidas com o propósito de preencher algumas lacunas encontradas na bibliografia secundária. De entre as principais questões colocadas aos entrevistados destacam-se as seguintes: *“What are the main reasons and motivations for Switzerland’s involvement in EU’s civilian and military CSDP missions and Operations?”*; *“How has Switzerland been reconciling its participation in these missions and operations with its principles of foreign policy, notably its permanent neutrality?”* e *“What are the prospects for Switzerland and the EU to sign a Framework Partnership Agreement, thereby institutionalizing officially the country’s participation in CSDP missions and operations?”*.

Tal como a maioria dos processos de investigação académica, este trabalho não pôde escapar a algumas condicionantes à pesquisa que se foram materializando na forma de lacunas, nomeadamente, na procura de informação válida relativamente a alguns pontos essenciais para a perceção de alguns fenómenos a serem analisados neste trabalho.

Quando analisamos a participação de terceiros Estados nas missões e operações da PCSD da UE, devemos ter em atenção o facto de que, dado o carácter recente deste tópico (mais adiante iremos abordar a evolução cronológica da PCSD e das suas missões e operações), é ainda considerada desafiante a procura de informação e documentos oficiais dirigidos exclusivamente às matérias que lhe são correlacionadas.

Apesar da existência de documentos oficiais da UE (bem como da Suíça), de fácil acesso público que abordam, de uma forma algo aprofundada, as suas prioridades de política externa em várias áreas (por exemplo, a segurança), certo é que, relativamente às parcerias com terceiros Estados que possibilitem o seu envolvimento em missões e operações da PCSD, ainda existe pouca investigação sobre como estas auxiliam a UE no desenvolvimento do seu papel no quadro de gestão de crises internacionais. Uma das razões para esse baixo nível de pesquisa sobre essa área deve-se, fundamentalmente, ao facto de que muitos destes documentos nem sempre são desenvolvidos apenas com propósitos de investigação académica. E, em algumas ocasiões, esses documentos poderão ser de acesso difícil ou, até mesmo, impossível. Tal como afirma Bowen, o acesso a alguns desses documentos poderá ser bloqueado, colocando alguns entraves na abordagem qualitativa do investigador (Bowen, 2009). No entanto, tais limitações deverão ser vistas como lacunas difíceis de contornar, ao invés de desvantagens debilitantes da nossa pesquisa.

A autenticidade e utilidade dos documentos oficiais devem ser determinadas, para além da acessibilidade aos mesmos. Isto só será possível tendo em conta o propósito original do documento, qual o contexto em que este foi desenvolvido e submetido, bem como qual a audiência a que se pretende dirigir esse mesmo documento (Bowen, 2009). Tendo em conta os métodos qualitativos escolhidos para o desenvolvimento desta dissertação, tal como referido acima, a realização de duas entrevistas a dois funcionários do Governo Federal Suíço serviu para colmatar lacunas que surgiram ao longo da investigação do estudo de caso. E, como tal, a análise deste terá sido ainda mais facilitada, pois serviu para nos auxiliar, não só a obter uma melhor compreensão sobre a posição da Suíça no quadro da sua participação nas missões e operações da PCSD, como também, a corroborar dados provenientes de diferentes fontes ligadas ao estudo da política externa suíça.



## **4. Estrutura da dissertação**

A presente dissertação será composta por quatro capítulos. Seguido da introdução, em que foi dado um enquadramento e justificação para a escolha do tema a ser abordado, bem como a pergunta de investigação que irá orientar a nossa investigação, no primeiro capítulo, iremos proceder à apresentação e posterior exposição do quadro teórico. Este, por sua vez, será utilizado para a obtenção de uma melhor compreensão sobre o estudo das dinâmicas que levam Estados e organizações internacionais a moldarem os seus papéis em conformidade com as novas realidades, e seus subsequentes desafios e ameaças, que emergem após as mudanças no sistema internacional.

Nos três capítulos seguintes, será feita a apresentação e exploração dos dados obtidos ao longo desta investigação. Dentro destes, o segundo capítulo irá abordar o papel da UE no quadro da gestão de crises internacionais. Neste, será realizada uma análise partindo do desenvolvimento das missões e operações da PCSD desde os seus primórdios relativos à sua implementação, passando por uma análise feita à gestão europeia de crises em certas regiões do globo. O terceiro capítulo irá abordar a participação de terceiros Estados nestas mesmas missões e operações. Será, ainda, explorada a abordagem estratégica da UE face à criação de parcerias distintas no âmbito da PCSD. Esta irá proporcionar ao leitor uma melhor perceção sobre os mecanismos implementados pela UE no envolvimento de diferentes atores nas suas ações de política externa relativas à PCSD. Este capítulo termina com uma interpretação dos benefícios e limites que resultam da participação de terceiros Estados nestas missões e operações, atentando às possíveis motivações gerais que os levam a envolverem-se nessas atividades.

O quarto e último capítulo irá abordar a relação entre a Suíça e a UE, numa primeira fase relativa à sua evolução e, num segundo plano, faremos uma análise à participação helvética nas missões e operações da PCSD da UE. Neste segundo plano, procurar-se-á entender de que forma é que a postura e a conduta de política externa da Suíça se foi alterando em relação à UE, bem como de que forma é que este Estado tem procurado contribuir nas missões e operações da PCSD. Sobre este assunto, iremos apresentar a nossa análise ao seu envolvimento nas operações militares e civis, e de que forma é que este contributo tem sido operacionalizado sem que sejam colocados em questão os seus princípios de política externa. Posteriormente, e em jeito de desfecho desse mesmo capítulo, será feita uma análise, de forma breve e explícita, às perspetivas sobre uma potencial conclusão nas negociações de um APE entre a UE e a Suíça oficializando, assim, o vínculo deste Estado relativamente à sua participação em presentes e futuras missões e operações da PCSD.

A conclusão irá apresentar os principais resultados da investigação. Aqui será dada, à luz do quadro teórico escolhido, a resposta à pergunta de investigação que deu origem ao desenvolvimento desta mesma

investigação. A pesquisa conclui que em alguns casos de envolvimento de terceiros Estados nas missões e operações da PCSD, surgem eventuais discrepâncias quanto às vantagens e desvantagens de tal participação, pelo que os efeitos poderão ser positivos, negativos, ou até mesmo, mistos quanto ao seu impacto no reforço do papel da EU no quadro da gestão de crises internacionais. No caso da Suíça, o envolvimento deste terceiro Estado poderá ser considerado mais benéfico do que prejudicial para a UE no quadro da condução das suas missões e operações da PCSD. No entanto, esses benefícios poderiam ser ainda maiores se a conclusão de um APE se tornasse numa efetiva realidade.

## Cap. 1 – Teoria

O presente capítulo tem por objetivo apresentar o quadro teórico a ser aplicado na análise do tópico desta dissertação.

De forma a nos ser possibilitada uma melhor e mais completa compreensão dos comportamentos de política externa dos atores vigentes e atuantes do sistema internacional, optou-se pelo uso dos conceitos e pressupostos que nos são facultados pela *role theory*. No intuito de proporcionar uma melhor compreensão quanto à forma como esta teoria poderá contribuir para a análise da política externa de Estados e organizações internacionais, ir-se-á proceder, portanto, a uma breve contextualização dos seus contributos anteriores, seguida de uma exposição conceptual.

A *role theory*, nos seus primórdios, surgiu a partir da década de 70 do séc. XX, como sendo uma abordagem teórica no campo da análise da Política Externa, com particular foco para a criação e desenvolvimento de uma linha de raciocínio que permitisse a identificação e posterior interpretação de “padrões comportamentais regulares” de classes de Estados dentro de um sistema internacional cuja natureza, naquela altura, se caracterizava como sendo bipolar<sup>11</sup> (Harnisch, 2011, p. 7). Neste período, o estudo da *role theory* abordava, apenas e somente, o ego dos *roles*, isto é, conceptualizações próprias sobre qual o propósito de um determinado Estado no sistema internacional, feitas pela sua liderança (Walker, 1979).

Nas últimas décadas, posterior a estes primeiros passos, o estudo da *role theory* nas Relações Internacionais e na análise da Política Externa, transcendeu dos níveis de análise individual e estatal, para uma investigação ainda mais abrangente sobre as dinâmicas sistémicas vigentes em mudanças nos *roles* (Wendt, 1999). Para além disso, esta teoria foi, progressivamente, analisando conjuntos de *roles* mais complexos<sup>12</sup>, que incluem mais do que apenas um *role* nas suas abordagens. Um dos principais pontos de análise sobre esses conjuntos era referente à estabilidade dos mesmos dentro das mudanças na distribuição do poder e das instituições resultantes da emergência da Guerra Fria (Bengtsson & Elgström, 2011).

Num contexto temporal mais recente (pós-Guerra Fria) e para efeitos de aplicação desta abordagem teórica, é necessário ter em conta que a *role theory* se encontra dividida em duas escolas de pensamento, que diferem entre si a partir das fontes e fatores que moldam os *roles* nacionais: a escola americana e a escola europeia. De acordo com Harnisch, a primeira define como sendo o seu principal foco de análise os “traços cognitivos ou materiais de um ator” como sendo os fatores determinantes para a conceptualização

---

<sup>11</sup> Nesta estrutura, cujo período englobou a Guerra Fria, identificavam-se algumas tipologias que caracterizavam a natureza comportamental na política externa de certos Estados – por exemplo, não-alinhados, aliados, satélites, entre outros (Holsti, 1970).

<sup>12</sup> Entre estes surge como exemplo o estudo pioneiro de Jönsson sobre as conjunturas de *roles* assumidos por uma superpotência (Harnisch, 2011).

dos seus *roles* nacionais, bem como a estabilidade destes como causas para as ações externas do objeto de análise. Quanto à escola de *role theory* europeia, os seus académicos tendem a aplicar uma abordagem construtivista que explore a linguagem e as interações sociais e em que os *roles* proporcionam as “razões para as ações” (Harnisch, 2011, p. 7).

Apesar de existir esta divergência quanto à operacionalização da *role theory* e dos seus conceitos-chave, certo é que os autores que têm contribuído para esta teoria concordam que os *roles* nas Relações Internacionais não poderão ser observados sem que existam referências a outros *roles*, de outros objetos de análise, bem como um reconhecimento básico em torno da sociedade em que se inserem (Stryker & Statham, 1985).

Atentemos, então, às principais linhas conceptuais teóricas da *role theory*, bem como à forma como é feita a sua aplicação no estudo da política externa dos Estados e das organizações internacionais.

### **1.1 – *Role theory*: Um quadro teórico para a análise da política externa**

Para que haja viabilidade na aplicação da *role theory* como quadro teórico fundamental à análise do tema da presente dissertação, torna-se necessário que entendamos como é que esta teoria se caracteriza ao nível das suas principais linhas conceptuais.

Cameron Thies afirma que, no seu sentido conceptual, o termo *role* – conceito-chave principal da *role theory* - descreve-se em várias formas, sendo que se pode resumi-lo como sendo um termo metafórico advindo do teatro (Thies, 2009). No entanto, Walker forneceu uma definição mais apropriada sobre como devemos explicar um *role* aquando da sua aplicabilidade ao estudo da política externa dos atores internacionais.

Walker define *role* como sendo um “repertório comportamental, retirado das expectativas de outrem, e das próprias conceptualizações do ator em análise”. Acrescenta ainda que estes repertórios são “seleccionados como forma de responder às demandas e desafios que se lhes surgem” (Walker, 1992, p. 23). No estudo da política externa, este autor descreve ainda a *role theory* como uma abordagem teórica que possui valor descritivo, valor organizacional e, também, valor interpretativo (Walker, 1992).

Sobre esta descrição de Walker, relativamente ao primeiro ponto, esta teoria fornece um vocabulário extensivo para a categorização das crenças, imagens e identidades que indivíduos ou grupos desenvolvem para si mesmos e outros. A esta conjuntura acrescentam-se os tipos de processos e estruturas que ditam a sua aplicação em situações particulares. No valor organizacional, a *role theory* permite ao analista focar-se em qualquer nível de análise, comumente, abordado no estudo da política externa. Permite ainda o cruzamento

dos níveis de análise de um processo que junta agentes e estruturas. No que toca ao valor interpretativo, este é derivado do aproveitamento de conceitos de outras abordagens teóricas (Thies, 2009).

Outros analistas de *role theory* como, por exemplo, Biddle, Stryker e Statham defenderam, entretanto, uma versão integrada do conceito de *role*, em que este fizesse referência a ambas as posições num grupo organizado e qualquer categoria de atores socialmente reconhecida (Thies, 2009). Esta definição mais integrada do conceito de *role* poderia, portanto, auxiliar na análise da política externa dos diversos atores internacionais, sem que esta estivesse condicionada ao surgimento de entraves que dificultassem a sua prossecução.

Desta forma a *role theory*, na sua aplicação ao estudo da política externa dos atores internacionais, permite o foco, não só em apenas um, mas também em outros *roles*, normalmente direcionados a fornecer uma explicação para uma determinada escolha de política externa. Ainda sobre este assunto, é relevante ter em conta os conceitos-chave de *role expectations*, *role conception* e *role enactment*. Tendo em conta a descrição conceptual feita por Harnisch, *role expectations*, aplicáveis somente no estudo da política externa dos Estados ou das organizações internacionais, poderão variar consideravelmente. Por um lado, comprimem expectativas domésticas ou individuais sobre qual o *role* apropriado e o que isso implica, bem como as expectativas externas que consistem nas exigências explícitas ou implícitas de outrem. Por outro lado, *role expectations* diferem em relação ao seu alcance, especificidade e à sua obrigação (Harnisch, 2011). Quanto ao conceito de *role conception*, este baseia-se na perceção do ator sobre o seu posicionamento face aos outros, bem como a perceção provinda das *role expectations* desses outros, de acordo com aquilo que é estipulado na linguagem e ação. Por último, no que toca ao conceito de *role enactment*, este consiste numa variável dependente da *role theory* em que é referido o comportamento de um ator na conduta do seu *role*, previamente concebido aquando do seu *role conception* (Harnisch, 2011).

Dentro do espetro do *role enactment*, quando um ator (o objeto de análise) se vê confrontado com duas ou mais posições, em simultâneo, que deem origem a uma contradição na promulgação dos *roles*, este entra numa situação de *interrole conflict* (Thies, 2009). No momento em que surjam diversas exigências que excedam os recursos disponíveis, o ator em análise transita para um estado cognitivo que se compõe, de acordo com Goode, num *role strain*, ou seja, numa dificuldade em cumprir com as obrigações do seu *role enactment* (Goode, 1960). Para além da situação de *role strain*, existem ainda duas outras dimensões essenciais para o entendimento do *role enactment* do ator em análise. De acordo com Thies, estas restantes dimensões poderão ser observadas partindo da quantidade de esforço ou envolvimento empregue por um ator

num dos seus *roles*, enquanto a terceira e última dimensão deste conceito se traduz na quantidade de tempo que é investida nesse *role*, em detrimento dos outros<sup>13</sup> (Thies, 2009).

Duas outras variáveis consideradas fulcrais para a construção das percepções do *role enactment*, mas que são, de acordo com Thies, ocasionalmente negligenciadas no momento da análise deste conceito da *role theory*, consistem na *audience effect* e na *role location* (Thies, 2009). Enquanto a primeira é definida como um terceiro elemento que observa um processo de interação entre dois atores distintos, a *role location* refere-se ao processo interativo em que um indivíduo, Estado ou organização internacional se localiza dentro de uma estrutura social. O ator deve selecionar um *role* apropriado à situação, algo que é alcançado através da localização tanto da posição do “ego” como, também, do “outro”. Na eventualidade de ocorrer um erro na atribuição dessas mesmas posições por parte do “ego”, então o *role enactment* será considerado como “inapropriado à estrutura social” em que esse ator se insere (Thies, 2009, p. 11).

Na secção seguinte, procurar-se-á entender como é que a *role theory* pode contribuir para a análise da política externa dos Estados e das organizações internacionais. Isto irá auxiliar-nos na compreensão sobre como iremos proceder à aplicação deste quadro teórico aos objetos de análise a serem abordados neste trabalho.

---

<sup>13</sup> Normalmente, esta dimensão é influenciada pela forma como um *role* foi atribuído ou alcançado (Thies, 2009).

## **1.2 – A *Role theory* e o seu valor organizacional e interpretativo**

Conforme se pôde observar anteriormente, o valor descritivo da *role theory* compõe a sua conjuntura conceptual nuclear, fornecendo-nos um vasto e diversificado leque de conceitos e definições que nos permitem averiguar quais as variáveis e condicionantes que influenciam a conduta de política externa dos atores internacionais em análise.

Porém, para além deste, o valor organizacional constitui, também, um dos elementos essenciais a ter em consideração aquando da sua aplicação na análise da política externa não só dos Estados em específico, mas também das organizações internacionais e da sua conduta num sistema internacional em constante mudança.

Sobre o valor organizacional da *role theory*, Thies argumenta que é erroneamente limitador fazer uso dos seus mecanismos de análise exclusivamente para o estudo de indivíduos, nomeadamente os líderes estatais (Thies, 2009). Segundo Walker, a *role theory* poderá ser aplicada apropriadamente tanto a entidades individuais como também a entidades corporativas (como é o caso dos Estados e das organizações internacionais). Isto deve-se, essencialmente, ao facto de que esta teoria se desenvolveu num campo interdisciplinar, do qual resultam perceções conceptuais advindas de outras Ciências Sociais, como a Psicologia Social (Walker, 1979). É partindo do princípio destes argumentos de Walker e Thies, que podemos constatar ser possível realizar o cruzamento dos níveis de análise na *role theory*.

Enquanto a linguagem e as teorias, no contexto das outras áreas disciplinares são aplicáveis apenas ao indivíduo, no caso da aplicabilidade da *role theory* na análise da Política Externa e nas Relações Internacionais, Michael Barnett sugere três abordagens que poderão servir como modelos iniciais para a transição desses mecanismos de análise para o Estado ou para as organizações internacionais (Barnett, 1993). A primeira dessas abordagens defende que o Estado pode ser equacionado com os seus funcionários de topo. A segunda sugere que o Estado poderá ser tratado como um ator institucional, em que funcionários de topo expressam a continuidade das suas instituições. A terceira e última abordagem que Barnett propõe afirma que o Estado pode ser retratado como uma entidade corporativa, com uma identidade estável. Como principais instrumentos de análise para a procura dos *role conceptions* nacionais, os discursos dos indivíduos, normalmente, são aqueles a que se recorre com mais frequência. Em contrapartida, caso este se encontre indisponível, poder-se-á aduzir o *role conception* nacional de um Estado a partir de uma variedade de fontes históricas, tornando-o no nível de análise (Barnett, 1993).

Devido à ausência de uma única figura individual centralizadora do poder para a tomada de decisões sobre política externa, torna-se quase impossível aplicar a *role theory* a partir de discursos individuais. Para a

análise temática a que nos propomos na presente dissertação, optamos por centrar a mesma em documentos e relatórios oficiais que nos permitam aduzir os *role conceptions* de ambos os objetos de análise – a UE e a Suíça.

A obtenção dos *role conceptions* destes dois atores irá permitir-nos, posteriormente, abordar os seus *role enactments*, dentro dos quais se irá proceder à verificação da existência ou ausência de mudanças nos *roles* em conformidade com a delimitação cronológica definida para esta investigação. Como tal, de forma a nos auxiliar na compreensão dos seus *role enactments* atentemos às duas tipologias definidas por Harnisch para as mudanças decorrentes dos *roles* (Harnisch, 2011). A primeira caracteriza-se pela *role adaptation*, em que as mudanças se verificam nas estratégias e instrumentos de execução dos *roles*. A segunda, designada como *role learning*, baseia-se na descrição de Jack Levy, em que a mudança se representa como uma conjuntura de alterações nas crenças ou, até mesmo, no surgimento de novas crenças, técnicas e procedimentos, como resultado da observação e interpretação das experiências (Levy, 1994).

Harnisch acrescenta que o conceito de *role learning*, introduzido por Jack Levy na conjuntura teórico-conceptual da *role theory*, poderá ser interpretado a partir de duas abordagens distintas, relativamente à sua concetualização (Harnisch, 2011). A primeira, baseada no racionalismo e cognitivismo, define *role learning* como um processo causal em que o detentor do *role* altera a estrutura e conteúdo do seu *role conception* com base numa nova informação, isto é, numa nova experiência. No que toca à outra abordagem, do construtivismo social, *role learning* constitui-se como um processo constitutivo, no qual o detentor adquire um novo *role* e identidade dentro de um determinado grupo social. Ainda nesta perspetiva, a obtenção dessa nova identidade e *role* poderá, também, ser feita a partir de um processo em evolução, ou seja, ambos se vão desenvolvendo no decorrer de uma determinada ação levada a cabo por esse mesmo grupo social.

Para que seja possível a operacionalização do *role learning*, essencial a quaisquer mudanças no *role enactment*, esta deverá decorrer a partir de um, ou mais, dos três processos descritos por Harnisch. Estes dividem-se em *Altercasting*, Persuasão normativa e, por último, Socialização (Harnisch, 2011). O primeiro processo aqui mencionado consiste numa manipulação consciente do comportamento de um detentor, o “ego”, que procura moldar o *role* de um outro ator, o “outro”, implicando a que este adote um conjunto de padrões comportamentais que condizem com os interesses do detentor<sup>14</sup>. Relativamente ao processo de Persuasão normativa, este abrange um modo onde uma ordem social específica, procurada ou defendida por meio de empreendedores normativos, ocorre quando os atores entram numa interação linguística com o objetivo de avaliar se certos *roles*, numa situação de incerteza que se pode traduzir num *interrole conflict*, serão ou não apropriados (Harnisch, 2011). No que toca à Socialização, constitui-se um processo sobre o

---

<sup>14</sup> Este processo só se verifica no contexto de uma relação bilateral (Harnisch, 2011).



qual um ator externo interioriza as regras comportamentais previamente estabelecidas por uma comunidade de atores internos (Harnisch, 2011).

Estes processos poderão tornar-se úteis no foco de análise da *role theory* que explora a relação entre agente e estrutura, ou seja, as interações que se verificam entre ambos<sup>15</sup> (Breuning, 2011). No entanto, relativamente à análise feita a esta relação, a *role theory*, na sua pesquisa inicial centrou-se, primariamente, na forma como o sistema internacional obrigava os Estados a adotar posturas comportamentais específicas (Breuning, 2011). O trabalho empírico inicial na *role theory* apresentou resultados mistos. Walker concluiu que, durante essa fase, existia “uma fraca correlação entre os *role conceptions* nacionais e o comportamento na política externa dos atores em análise” (Walker, 1979, p. 193). Em contrapartida, Wish defendeu que os *role conceptions* nacionais forneciam orientações a longo prazo, bem como padrões comportamentais de política externa<sup>16</sup> (Wish, 1980). Esta interpretação estrutural do *role* de Wish, levou esta analista a concluir que a estratificação que orienta as expectativas convencionais em relação ao comportamento dos Estados representava a forte relação entre os *role conceptions* e o estatuto relativo dos Estados no sistema internacional (Wish, 1980). Quanto a este último ponto, East já teria referido que, relativamente ao seu estatuto, existem diferenças profundas e significativas nos padrões comportamentais dos grandes e pequenos Estados (East, 1973).

Na análise proporcionada pela *role theory*, os *role conceptions* nacionais derivam, em parte, dos valores domésticos e da herança cultural. Caso este elemento seja observado, então os decisores políticos e os cidadãos da mesma sociedade deverão estar em sintonia com esses mesmos *role conceptions*. Para além deste vetor interno, devem também responder às expectativas da estrutura internacional, para que sirvam como base aos *role enactments* (Breuning, 2011). Sobre este assunto, verificaremos ao longo deste trabalho, de que forma atores internacionais corporativos procedem na fundamentação e operacionalização dos seus *roles* com base naquilo que o sistema internacional lhes possibilita e como são feitas as suas alterações ou adaptações, dependendo do contexto e do objeto de análise.

Para se poder dissecar as alterações ou adaptações dos *role conceptions* nacionais, Hermann defende quatro tipologias para avaliar esses fenómenos decorrentes da análise teórica (Herrmann, 2003). A primeira, designada *adjustment change* requer apenas mudanças quantitativas nos níveis de esforço ou alcance dos recipientes da política em análise. A seguinte envolve mudanças programáticas, envolvendo instrumentos novos e ferramentas de estatização qualitativas. A terceira engloba mudanças de objetivos, que

---

<sup>15</sup> Dentro da análise ao nível sistémico, o próprio sistema é observado como gerador de alterações nos *role conceptions* nacionais que representam consequências sobre os comportamentos de política externa (Thies, 2009).

<sup>16</sup> A sua longevidade e estabilidade servem como instrumentos para procurar explicar padrões de comportamento a longo prazo, ao invés de decisões singulares (Breuning, 2011).

implicam alterações nos objetivos de política externa. Já a quarta, e última, traduz-se numa mudança na orientação internacional, que obriga a um completo redirecionamento da política externa de um Estado. Neste sentido, o grau de mudança tanto nos *role conceptions* nacionais, como também na conduta da política externa é resultante de conjuntos específicos de circunstâncias advindas da estrutura, isto é, da natureza do sistema internacional em que os atores em análise se encontram inseridos (Herrmann, 2003).

Estes *role conceptions* nacionais, quando analisados em certas áreas problemáticas específicas, permitem um papel muito mais significativo aos Estados, nomeadamente os Estados pequenos. Este conceito irá auxiliar-nos, posteriormente, a fazer uma análise mais aprofundada sobre como os objetos de análise deste trabalho desenvolvem e adaptam as suas políticas externas, ou seja, os seus *role conceptions* em relação com a sua dimensão interna.

De acordo com Müller, a utilização deste conceito na análise do ego<sup>17</sup> poderá ser útil na interpretação da relação entre o público e a elite política que o representa. Esta relação, ocasionalmente, produz aquilo a que este analista designa de *role tension* ou *role stress*. Müller define este conceito como indicador do afastamento entre o ego e o outro, uma vez que poderão surgir momentos em que o outro desenvolve expectativas sobre o ego que iriam contra aquilo que é, publicamente, percecionado como sendo apropriado, dadas as suas interpretações de identidade resultantes do *role conception*. Na premissa sobre as normas partilhadas que, tal como anteriormente mencionado, poderão servir como base estrutural da Persuasão normativa, é ainda importante salientar que estas ao coexistirem entre si numa estrutura multicultural, poderão dar origem a elementos culturais localizados e que sejam compartilhados nas principais tendências culturais a nível mundial (Müller, 2011). Este processo, por sua vez, quando possível, permite a interação entre o ego e o outro, independentemente de disputas ou diferenças entre eles.

Na ordem internacional vigente, de características multipolares e multiculturais, encontrámos (dentro da análise proporcionada pela *role theory*) categorizações de Estados que poderão ser subdivididas em três subcategorias ou, conforme denominadas por Müller, *role types*. Estas poderão partir de Estados relativamente frágeis a Estados poderosos e estáveis, aos quais estas disposições são sempre aplicáveis (Müller, 2011).

Um dos grupos que poderá ser relevante para esta análise é aquele a que Müller denomina de *middle powers*. Segundo este, Estados que se compõem como *middle powers* possuem um vasto leque de recursos, diversificado e rico, mas não possuem capacidades materiais para conseguirem ser perspetivados como

---

<sup>17</sup> No intuito de investigar a dimensão interna como primeiro passo para entender a política externa dos atores internacionais (Müller, 2011).

grandes potências<sup>18</sup>. Estes Estados poderão, no entanto, ser observados como sendo *moral entrepreneurs*. Neste sentido, a principal ferramenta destes Estados prende-se pela sua utilização da persuasão sob a base de posições morais, com o propósito de alcançarem um determinado estatuto internacional (Müller, 2011). Na sua *role conception*, devido à ambição em conseguirem algum impacto que transponha os seus próprios interesses vitais, é feita a combinação entre a sua consciência (que dita que estes aceitem, de forma natural, o seu estatuto de *middle power*), com o desejo de “agir como um bom cidadão internacional” (Müller, 2011, p. 67). Na sua prática política, estes atores cultivam um estilo altamente persuasivo, juntamente com o forte ingrediente da persuasão moral.

Num dos seus exemplos de Estados que compõem *role conceptions* de *middle power*, Müller apresenta o caso da Suíça como sendo um dos mais paradigmáticos. Isto deve-se à enorme capitalização que a Confederação Helvética faz da sua posição internacional através de dois instrumentos: Localização e Mediação (Müller, 2011). Enquanto no primeiro instrumento, a Suíça se caracteriza como sendo o país anfitrião de várias organizações internacionais e Organizações Não Governamentais (ONGs) com impacto global, o segundo elemento é referente ao seu papel de mediador que este Estado tem desempenhado de forma proeminente e proactiva em muitos conflitos. É de salientar que esta é uma caracterização sobre o *role conception* da Suíça, própria de Müller, mas que, conforme se irá procurar demonstrar mais adiante, pode ser associada à caracterização da Confederação Helvética como sendo um pequeno Estado.

Müller destaca ainda, no seu contributo, os *role scripts* e o seu impacto na alteração nos *roles*. Os *role scripts* fazem parte dos *role enactments*, e compõem espécies de “guiões” que expõem a forma como os *role conceptions* serão operacionalizados. Neste contexto, Müller realiza quatro deliberações sobre como estes poderão alterar-se, manter-se ou, até mesmo, desaparecer (Müller, 2011, pp. 69-70). A primeira foca-se no carácter normativo dos *role scripts* o que implica que estes, caso não se degenerem no longo prazo, mantenham os seus atributos ambivalentes ou, no mínimo, carregados de significados que requerem constante interpretação. A segunda traduz-se na mediação de um ator entre a sua própria cultura política e as expectativas do outro. Na terceira, o autor afirma que atores devem adaptar o seu *role script* a um ambiente em constante mudança. Caso essa alteração não seja feita, os atores correm o risco de entrar em falência na nova estrutura em que se inserem. A quarta, e última deliberação traduz-se na alta possibilidade de surgirem mudanças nos *role scripts* devido à polarização das culturas políticas numa dada sociedade (Müller, 2011).

Tendo em conta a riqueza conceptual presente neste quadro teórico, o valor interpretativo da *role theory* na análise da política externa dos atores internacionais poderá resultar de duas fontes. Os métodos e

---

<sup>18</sup> Para Müller, grandes potências englobam Estados que são suficientemente ricos em recursos e com capacidade para causar um enorme impacto baseado na sua base material de poder, que lhes confira a oportunidade de poderem agir unilateralmente (Müller, 2011).

argumentos independentes, bem como de um conjunto de regras e limites ligados a conceitos importados de outras teorias (Walker, 1979). Estes pressupostos, resultantes do contributo dos vários autores aqui apresentados, permitem-nos preencher algumas das lacunas existentes no rigor metodológico da *role theory*. Entre essas estão os métodos qualitativos que, segundo Thies, se caracterizavam como sendo pouco vantajosos, nomeadamente devido à sua dependência de, por exemplo, um frequente recurso à análise dos estudos de caso (Thies, 2009).

Os três valores da *role theory* no estudo da política externa dos Estados e das organizações internacionais, descritos ao longo deste capítulo, permitir-nos-ão obter uma visão mais alargada, sobre o tema a ser aqui investigado, em comparação com a que adquiriríamos caso optássemos pelo uso de uma das teorias clássicas das Relações Internacionais. As perspetivas daqui retiradas permitir-nos-ão entender como é que a UE e a Suíça prosseguem com os seus *role conceptions* de política externa, face a uma problemática específica ligada à gestão de crises internacionais, mais concretamente à participação de terceiros Estados nas missões e operações da PCSD.

## Cap. 2 – O papel da União Europeia no quadro da gestão de crises internacionais

No ano de 2003, a afirmação algo sonante: “*A secure Europe in a better world*” (SEAE, 2003, p. 27), viria a introduzir uma alteração na perceção futura que os europeus teriam sobre a sua segurança face a uma ordem internacional em constante mudança. As novas ameaças e desafios globais, que emergiram após o final da Guerra Fria, tornaram-se num potencial foco de convergência nos interesses europeus que, tal como teria sido postulado na Estratégia Europeia de Segurança (EES), cuja introdução é feita com a afirmação acima destacada iria fortalecer os laços de solidariedade da UE. Este fortalecimento seria feito a partir da ambição de torná-la “num ator credível e eficiente” que deveria estar preparado para assumir a responsabilidade de promover a segurança global e de construir um mundo melhor (SEAE, 2003, p. 28).

No entanto, para se conseguir, efetivamente, compreender melhor aquilo que deu origem a esta mudança no *mindset* dos responsáveis políticos europeus e, principalmente, do cidadão europeu, é necessário que haja uma contextualização sobre este assunto.

Conforme elencado na introdução, durante o séc. XX, os anos 90 constituíram-se como um período de reforma no quadro de segurança europeia. Com o final da Guerra Fria e a implosão que provocou a queda e conseqüente desmembramento da União Soviética, as expectativas de uma nova era de paz e prosperidade para o continente europeu desvaneceram após o eclodir do conflito armado nos Balcãs. A gestão fracassada desse mesmo conflito civil teria despertado, no seio dos Estados membros da União, um sentimento de que era prementemente necessária a criação e implementação de um sistema que permitisse a expansão e complexificação do papel de segurança da UE (Stuart, 2006). Por conseguinte, de entre os principais eventos desse conflito, a Guerra da Bósnia (1992-1995) destacou-se em particular, uma vez que o insucesso na procura, por parte da União, de uma solução pacífica para esse confronto, arrastou a NATO a uma intervenção de forma a colocar termo às violentas escaladas que assolavam a região. Terá sido com este culminar, que a Aliança Atlântica terá lançado a sua primeira operação militar *out of area* que, sob um mandato emitido pelo Conselho de Segurança da ONU, conseguiu restaurar parcialmente a ordem naquela zona (Stuart, 2006).

A principal razão que terá levado a UE a exprimir a sua vontade em procurar uma resolução pacífica para aquele conflito poderia estar subentendida nos seus objetivos de política externa, pela primeira vez negociados no Tratado de Maastricht, em 1991 (Tocci, 2007). Entre estes objetivos, enumeram-se a resolução de conflitos, o desenvolvimento da segurança internacional, o fortalecimento da cooperação regional, o combate à criminalidade internacional e a promoção de valores e normas europeus como a

democracia e as suas respetivas instituições, a saber o Estado de Direito e os direitos humanos (Tocci, 2007). Com o desenrolar dos eventos dos anos 90, que tornariam uma reforma do quadro de segurança europeu um interesse vital para a União, os seus Estados membros concordaram que as políticas de *soft power* da UE não eram suficientes para fazer face às novas ameaças e desafios emergentes à sua segurança (Stuart, 2006). Como tal, a necessidade de fomentar uma vertente que permitisse a superação desses mesmos desafios e ameaças figurou-se nas chamadas Tarefas de *Petersberg*, que materializaram as *hard politics* com as *soft politics* (Stuart, 2006). Estas tarefas, que terão sido postuladas na Declaração de Petersberg assinada no Conselho de Ministros da União da Europa Ocidental (UEO) em Junho de 1992<sup>19</sup>, englobavam áreas de intervenção tais como missões humanitárias e de resgate, prevenção de conflitos e manutenção da paz, *peacemaking* entre outras missões a envolver o emprego de forças de combate na gestão de crises, operações conjuntas de desarmamento, aconselhamento e assistência militar e, por último, operações de estabilização pós-conflito (Gabinete de Publicações da União Europeia, 2017).

Numa fase inicial, as prioridades foram direcionadas ao desenvolvimento das suas capacidades e a criação de uma doutrina militar europeia. No entanto, certo é que com as mudanças constantes a decorrerem na ordem internacional, que então vigorava, os Estados membros da União viram-se confrontados com a necessidade de incorporar outras prioridades, para além das iniciais, nos objetivos de política externa da UE (Tocci, 2007).

Esses objetivos, postulados na Política Europeia de Segurança e Defesa<sup>20</sup> (PESD) da UE, culminaram na elaboração de um documento estratégico pioneiro no quadro da política externa da UE para a promoção da sua segurança. Este documento, assinado e aprovado em 2003, ficou intitulado como EES. Com este documento, a UE pôde, finalmente, oficializar a sua posição relativa à gestão de crises internacionais. Para além disso, este ator internacional conseguiu não só corresponder aos apelos de *burden-sharing* de segurança feitos pelos Estados Unidos, mas também, e com maior relevo, dar início ao seu percurso independente na promoção da sua própria segurança (Ferreira-Pereira, 2013). Nesse documento, a vizinhança da UE foi definida como a sua área de atuação geográfica prioritária, focando nesta a sua ação externa. Estabeleceu, ainda, que a principal função da União nesse espaço seria de realizar um contributo particular para a estabilidade e boa *governance*, para além de promover uma conjuntura de Estados “bem governados” (Tocci, 2007, p. 7).

---

<sup>19</sup> Neste documento, os Estados membros da UEO, ter-se-ão comprometido a prontificar para a UEO, a NATO e a UE, unidades militares de todo o espetro das suas forças armadas convencionais (Gabinete de Publicações da União Europeia, 2017).

<sup>20</sup> Mais tarde designada por Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) após assinatura e aprovação do Tratado de Amesterdão, em 1999.

Durante este percurso, a UE criou estruturas políticas às quais foram relegadas as competências de tomada de decisão e ação relacionadas com o lançamento das missões e operações de gestão de crises sob a égide da PCSD (Ferreira-Pereira, 2013).

Com o progressivo alargamento da UE a outros Estados no continente europeu, esta conseguiu consolidar a sua transição desde uma organização internacional com uma agenda de política externa regional para uma com uma agenda política marcada por aspirações globais. Esta consolidação permitiu à União a moldagem e adaptação da sua imagem de promotor da paz global e exportador dos valores europeus para a comunidade internacional (Ferreira-Pereira, 2012). Para além destes constituírem alguns dos princípios orientadores da política externa da UE, a cooperação regional engloba, também, uma das principais prioridades incorporadas no projeto europeu (Tocci, 2007). Além dos princípios que procura promover e defender na sua vizinhança, a UE perceciona-se como sendo uma potência normativa, ou seja, ao recorrer a um vasto leque de mecanismos à sua disposição, este ator procura promover os seus valores para além das suas fronteiras mais próximas. Segundo Nathalie Tocci, a instabilidade resultante de valores contrários aos que a União advoga, bem como a violência presente nos conflitos (ainda que, alguns destes, se encontrem *frozen* i.e. “congelados”) constituem uma ameaça para os Estados membros devido à sua proximidade. A acrescentar a este fator problemático, os efeitos *spill over* que daí advêm colocam em causa a própria segurança dos seus membros (Tocci, 2007).

No intuito de procurar resoluções pacíficas aos conflitos na sua proximidade, Tocci referiu que, de entre as soluções mais procuradas pela UE na persecução desses objetivos, algumas merecem particular destaque. Entre essas podemos referir a promoção, partindo de dinâmicas federalizadas, de soluções que permitam uma partilha ou distribuição dos poderes nos conflitos secessionistas. Num outro plano, o desenvolvimento de um apoio à integração de comunidades de minorias em Estados unitários de cariz multicultural, consequentemente melhorando e, até mesmo, desenvolvendo os direitos e liberdades de cada uma dessas minorias ou, em casos mais raros, o apoio à secessão de Estados (Tocci, 2007).

Quanto aos mecanismos a que a UE recorre com maior frequência para promover a paz na sua vizinhança, Tocci sugere três formatos principais (Tocci, 2007). O primeiro estará relacionado com os condicionalismos que a UE promove através da integração de novos Estados, com o propósito de criar reformas nos setores governamentais, económicos e de sociedade civil nesses mesmos países que tentam integrar-se na União. Este mecanismo, por sua vez, poderá ser perspectivado de forma positiva ou negativa, dependendo das partes envolvidas no processo. Neste caso, a UE tem vindo a usufruir da sua condicionalidade positiva em outras tipologias de relações com esses Estados que poderão ser de índole contratual, complementar ou alternativa à integração completa desses mesmos Estados. Outra dinâmica a

destacar é a do *Social learning*, onde as relações contratuais poderão afetar, de forma decisiva, o progresso de um conflito ou, até mesmo, a sua resolução. Neste sentido, a UE recorre aos seus instrumentos de diálogo a nível económico, político, entre outros, no intuito de persuadir as partes e outros atores envolvidos num determinado conflito a integrarem no seu sistema as normas exigidas pela UE. Quanto ao último mecanismo, a UE recorre ao *passive enforcement*, em que procura, através de uma cooperação reforçada com um vínculo normativo e regulador, solucionar as condutas das partes envolvidas num determinado conflito. Neste contexto, caso haja incumprimento ou quebra de uma dessas regras vinculadoras por parte de terceiros, a União poderá proceder com medidas de condicionalidade negativas como, por exemplo, a imposição de sanções económicas (Tocci, 2007).

Como podemos, portanto, definir qual o tipo de papel que a UE procura desempenhar no quadro da gestão de crises internacionais? Tendo estes elementos em conta, a UE procura desempenhar um papel de liderança na política global, papel esse que, no âmbito do quadro da gestão de crises internacionais, se poderá definir pela designação de *norm setter* (Ferreira-Pereira, 2012, p. 293). De forma a conseguir levar a cabo esse objetivo, este ator internacional entra em negociações, esquemas de cooperação e processos de resolução de conflitos juntamente com outros atores, vastos em número e diversificados (Bengtsson & Elgström, 2011).

O grau de sucesso depende da problemática em específico, bem como a forma como a União é percecionada pelos outros. Segundo Bengtsson e Elgström, a política externa de um ator, para além de ser orientada por ideias e processos internos, é também moldada com o intuito de responder às expectativas e reações dos outros. Caso esse ator aspire a um papel de liderança, então este deve ter seguidores, ou seja, deve ser percecionado como um proporcionador da mesma, reconhecido por outrem (Bengtsson & Elgström, 2011). Por conseguinte, esta leitura feita por Bengtsson e Elgström poderá complementar a autoimagem da UE como sendo um *norm setter* ou, nas suas palavras, uma “grande potência normativa” (Bengtsson & Elgström, 2011, p. 115). Neste caso, é necessário ter em conta que a fórmula de poder normativo é distinta da do poder civil e militar. Isto porque enquanto as dimensões, civil e militar, se poderão avaliar em termos materiais, a dimensão normativa de poder distingue-se pela sua autenticidade em fazer parte das ambições ou agenda política de longo prazo de um determinado ator internacional. Atores que, na sua posse, detenham recursos retóricos, mas que também estejam numa posição em que poderão fazer uso das organizações internacionais, assistência técnica ou, até mesmo, práticas militares, podem vir a ter maiores oportunidades para exercer influência (Bengtsson & Elgström, 2011).

No que toca à UE, o sucesso do seu alargamento esteve dependente da sua capacidade em combinar processos de socialização, exprimindo os seus valores e práticas e de condicionalidade positiva, através da



promessa de vários benefícios a quem fizesse os devidos ajustamentos. No entanto, nessas formas de projetar poder, quer seja ele civil, militar ou normativo, a União deverá ter o cuidado para não entrar em contradições quanto ao seu papel e à sua operacionalização. Isto correlaciona-se, efetivamente, com tendências militarmente contraditórias na sequência da criação e implementação da sua PCSD (Bengtsson & Elgström, 2011). De facto, em torno deste assunto, gerou-se um enorme debate académico relativamente ao pragmatismo e propósito para o uso da PCSD. Este notou-se, sobretudo, entre os próprios Estados membros da UE cujas atitudes divergentes quanto à natureza da PCSD figuravam de uma forma bifurcada, isto é, enquanto que um grupo defendia uma “Europa como potência civil/normativa”, um outro grupo procurava desenvolver uma “Europa militarizada” (Ferreira-Pereira, 2012, p. 294). Apesar de estas divergências ainda existirem, certo é que a UE, com a criação e desenvolvimento da PCSD, e o conseqüente lançamento das missões sob a égide dessa política, conseguiu obter os mecanismos necessários para a concetualização e subsequente operacionalização do seu papel auto concebido de *norm setter* (Ferreira-Pereira, 2012).

Na secção seguinte deste capítulo, iremos observar de que forma se desenvolveu a PCSD bem como o tipo de missões e operações lançadas pela UE sob a alçada desta política comum, de forma a podermos obter uma perspetiva ainda mais clara sobre como é que a União procede com os seus objetivos de política externa no âmbito da gestão de crises internacionais.

## **2.1 – O desenvolvimento das missões e operações da PCSD**

“Escrever sobre a história apresenta sempre um desafio, particularmente quando nos queremos referir a um ponto de entrada e de saída” (Rehrl, 2015, p. 12). No entanto, segundo Rehrl, as bases fundamentais para a fomentação da arquitetura de segurança da UE registaram as suas origens após a codificação da Cooperação Política Europeia (CPE) no seguimento da assinatura do Ato Único Europeu em 1986. Após ter sido considerada como inadequada para a nova ordem mundial que surgia com o fim da Guerra Fria, viria a ser substituída pela PESC com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht a 1 de novembro de 1993 (Smith, 2011). Mais tarde, em 1999 (após a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão), a UE terá criado as estruturas políticas necessárias para poder levar a cabo os seus objetivos de política externa, entre os quais se sobressaía a exportação do seu “modelo ideal”. Assentando numa ordem internacional cujas características estruturais definiram um mundo multipolar, as intenções da UE foram perspetivadas como sendo “uma força para o bem comum” (Kurowska & Seitz, 2011, p. 27). Neste contexto, esses objetivos de política externa terão sido colocados em prática a partir das missões e operações da PCSD que serviram como mecanismo ideal para assegurar a segurança pretendida por este ator, de forma a lhe ser possível realizar esse seu objetivo de longo prazo (Kurowska & Seitz, 2011).

Variando em termos da sua tipologia, estas missões e operações poderão ser de cariz civil ou militar. No decorrer do contexto do lançamento destas missões, a UE tem desenvolvido a sua componente de política externa de prevenção de conflitos. Neste sentido, tem procurado fomentar instrumentos em várias outras vertentes (como políticas de desenvolvimento), de cariz político, económico e militar (Gross & Juncos, 2011). Estes elementos permitem, portanto, à União assumir um papel mais proactivo no que toca à gestão de crises e prevenção de conflitos em regiões para além das suas fronteiras. Nos documentos da UE, a prevenção de conflitos é entendida como sendo um processo de longo prazo, orientado para uma mudança estrutural que visa ir ao encontro das causas principais do conflito (Gross & Juncos, 2011).

Na primeira década do séc. XXI (de 2003 a 2008), assistimos à emergência e consolidação da PCSD. Durante este período, a dimensão da gestão civil e militar de crises da UE ganhou novos contornos. Isto porque, a nível de mudanças estruturais, a reforma do setor de Segurança terá sido adicionada a esta dimensão, incorporando-se com outras já existentes, como a reforma no setor de monitorização e do Estado de Direito (Kurowska & Seitz, 2011). No entender de Kurowska e Seitz, uma política de segurança e defesa deverá ser mobilizada no intuito de influenciar a reforma sistémica na vizinhança, partindo de projetos de natureza civil, ao invés de *statebuilding* de natureza militar (Kurowska & Seitz, 2011).

No entanto, antes do Tratado de Lisboa, os mecanismos necessários à monitorização das missões e operações da PCSD eram praticamente inexistentes (Klein, 2011). Tal facto impedia a existência de um sistema de feedback externo, que lhe fornecesse as lições necessárias às intervenções presentes e futuras da União quer na sua vizinhança mais próxima, quer em outras regiões fora da sua própria geografia (Klein, 2011). Após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (em 2009), a UE criaria novos instrumentos e mecanismos para uma abordagem mais coerente face à gestão de crises internacionais. Entre esses instrumentos, que viriam a desempenhar um papel fundamental no planeamento e lançamento de novas missões e operações sob a égide da PCSD, destacaram-se a criação do cargo de Alto Representante da União para a Política Externa e o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) (Shepherd, 2012, p. 49). Por outras palavras, numa resolução do Conselho da UE, em julho de 2010, a UE estabeleceu os alicerces fundamentais à introdução do SEAE no seu papel de gestão de crises internacionais (Shepherd, 2012). Tal como estabelecido no Tratado de Lisboa, a função do SEAE, neste plano, é auxiliar o Alto Representante nessas matérias. Ainda nessa decisão do Conselho da UE, estabeleceu-se que todos os departamentos e funções eram transferidos para o SEAE<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Estes incluíam a unidade Política, todas as estruturas de gestão de crises da PCSD (civis e militares), a Diretoria Geral do Secretariado do Conselho, a Diretoria Geral da Comissão para as Relações Externas e a Diretoria Geral para o Desenvolvimento e o Serviço Externo (Shepherd, 2012).

Um outro desenvolvimento a ter em conta relativamente à relevância do Tratado de Lisboa para as reformas estruturais sobre matérias relacionadas com a segurança europeia, o Art. 42º do Tratado da UE (TUE) tornou a PCSD numa parte integrante da PESC (União Europeia, 2012). Neste Tratado, ficou também estabelecido que a PCSD iria fornecer a União de “capacidade operacional através de meios civis e militares” (União Europeia, 2012, p. 38).

Todos estes passos foram dados pela UE na sua procura de uma autonomia de defesa que lhe assegurasse a independência necessária não só para levar a cabo operações de gestão de crises internacionais que, previamente a estas reformas, seriam competências exclusivas à NATO, como também assegurar a defesa e segurança mútua dos seus próprios membros. Na EES foram identificadas cinco principais ameaças à segurança europeia, a saber o terrorismo transnacional, a proliferação de armas de destruição massiva (ADMs), conflitos regionais, Estados falhados e o crime organizado (SEAE, 2003). Para além da identificação destas, foram também elaboradas medidas no intuito de criar mecanismos para que a União as enfrentasse da melhor forma. Entre estas contavam-se a obtenção de maiores capacidades<sup>22</sup>, uma maior coerência nos esforços diplomáticos comuns, intervenção direta em conflitos regionais<sup>23</sup> e participação da UE em soluções multilaterais (SEAE, 2003).

No entanto, de forma a compreender um pouco melhor a natureza *sui generis* da PCSD, devemos também ter em consideração que esta não é uma política de defesa convencional, pelo que o seu foco é o do lançamento de missões e operações fora dos territórios dos Estados membros da UE. Como tal, esta funciona antes, tal como Chalmers et al. a designaram, como uma política de segurança internacional (Chalmers, Davies, & Monti, 2010).

De facto, aquando da elaboração da PCSD, os Estados membros da UE procuraram dar a entender que era necessário clarificar e definir as suas relações com a NATO. Devido a essa necessidade, uma parceria estratégica no âmbito da gestão de crises foi desenvolvida entre a UE e a NATO, que culminou na assinatura dos acordos Berlin Plus tendo sido adotada em finais de 2002 e inícios de 2003 (SEAE, 2021). Estes acordos permitem à UE fazer uso das capacidades e equipamentos disponibilizados pela NATO para o lançamento e operacionalização de missões de gestão de conflitos lideradas pela União, bem como assegurar a consulta eficiente e a partilha de informações secretas sob regras de proteção de segurança recíprocas (SEAE, 2021). Ao concluir estes acordos, a União pôde, com sucesso, iniciar o lançamento das suas primeiras missões e operações sob a égide da PCSD.

---

<sup>22</sup> Como o uso sistematizado de recursos investidos e partilhados, partilha de informações secretas e fortalecimento de capacidades diplomáticas através da combinação de recursos dos seus Estados Membros (SEAE, 2003).

<sup>23</sup> Que poderia envolver o emprego das experiências civil e militar da UE (SEAE, 2003).

## 2.1.1 – A natureza das missões e operações da PCSD

A primeira operação militar a ser lançada teve lugar na região dos Balcãs, mais especificamente na Antiga República Jugoslava da Macedónia (hoje Macedónia do Norte), sob o a designação EUFOR Concordia com início em março de 2003 e término em dezembro desse mesmo ano e a primeira missão civil da UE na Bósnia Herzegovina, que vigorou de janeiro de 2003 até junho de 2012, sob a codificação EUPOL BiH (SEAE, 2019).

No que toca às suas primeiras operações militares<sup>24</sup>, estas reforçaram a ligação entre a UE e a NATO. No entanto, essa cooperação teve um custo a nível de prestígio para a União, uma vez que ao recorrer aos meios que lhe foram disponibilizados pela Aliança Atlântica, sob os trâmites vigentes nos Acordos Berlin Plus, o seu papel terá sido perspetivado como subordinada da parte mais interveniente – a saber, a NATO (Rees, 2011, pp. 78-79). No entanto, esta perspetiva levaria a que o tamanho e a extensão geográfica das missões da PCSD fossem subestimadas. Hagman, efetivamente, chegou a arguir que uma das grandes vantagens comparativas da UE face a outras organizações internacionais com capacidade de lançamento de operações de gestão de crises a nível internacional assenta, precisamente, na prevenção de conflitos recorrendo a medidas económico-diplomáticas e de gestão de crises com recurso a meios militares e civis (Hagman, 2002).

Quando abordamos a PCSD e as suas missões e operações, não nos podemos limitar a analisar apenas a sua natureza militar, apesar dos vastos recursos de que a UE dispõe nesse sentido. Para estes efeitos, num outro evento<sup>25</sup>, os Estados membros definiram que intervenções complexas, com o propósito de prevenir a eclosão de conflitos em larga escala, necessitavam de um leque diversificado de capacidades, que não envolvessem apenas meios militares (Rees, 2011). De acordo com Rees, estas conclusões, representaram um progresso lógico em direção ao “modelo de poder civil”, através do uso de políticas de reconstrução, ajuda, assistência técnica e, ainda, o recurso a instrumentos jurídicos e administrativos para um número infindável de propósitos diversos (Rees, 2011, p. 79).

Tal como se irá abordar um pouco mais adiante, estes propósitos incluíam incentivos às comunidades presentes nas regiões em conflito de forma a evitar escaladas de violência, patrulhar cessar-fogos e a manter fações inimigas separadas. Para além destes, também se procurou fazer uso desses instrumentos na reconstrução de zonas ou regiões destronadas pela guerra, bem como a promoção de vários mecanismos governamentais (Rees, 2011). Para além disso, Rees procede o seu argumento de que para além da

---

<sup>24</sup> A EUFOR Concordia, lançada na Macedónia do Norte e a EUFOR Althea na Bósnia Herzegovina (SEAE, 2019).

<sup>25</sup> Que decorreu aquando da reunião do Conselho Europeu em Feira, no ano de 2000.

segurança militar, a reconstrução no pós-conflito deve, também, obter os instrumentos essenciais à retomada de uma variedade de serviços públicos (Rees, 2011). Neste sentido, polícias, juizes, advogados, bem como pessoal administrativo, todos têm sido destacados e contribuído para as várias missões da PCSD como meio de melhorar as suas capacidades de gestão de crises (SEAE, 2019).

Neste momento, desde o lançamento das primeiras missões e operações da PCSD que esta política se tem tornado predominantemente orientada para ações civis que envolvem, sobretudo, atividades de manutenção da paz, prevenção de conflitos, estabilização pós-conflito, bem como missões humanitárias, ao invés de operações militares de combate convencional (Mix, 2013). Até ao momento, a UE lançou 35 missões e operações sob o espectro da PCSD, das quais, em finais de dezembro de 2019, 17 encontravam-se em funcionamento<sup>26</sup> (SEAE, 2019).

Para além de grande parte destas intervenções assumirem uma escala relativamente pequena<sup>27</sup>, também devido à diversidade nas perspetivas internas da UE por parte dos seus Estados membros, não tem surgido grande vontade no seio da União em procurar levar a cabo operações intensivas e de alto risco (Rees, 2011).

No contorno geográfico, as operações da PCSD têm-se concentrado em regiões como os Balcãs Ocidentais, no Leste Europeu, em África e no Médio Oriente. Em termos quantitativos, os continentes africano e europeu são os que reúnem o maior número de missões e operações lançadas no âmbito da PCSD.

## **2.1.2 – As principais regiões geográficas de ação da PCSD**

### *A PCSD em África*

Sendo que as atividades mais visíveis da PESC/PCSD foram as intervenções de caráter militar e de patrulhamento em Estados africanos (Gegout, 2010), pareceu-nos ser adequado referir de que forma esta política se foi desenvolvendo com base nas suas ações neste continente. Para conseguirmos compreender o porquê das ações e da intervenção da UE, através da PCSD, em África, a contextualização histórica é fulcral para a elaboração do cenário atual. A UE, com os seus vizinhos, manteve durante algum tempo relações que assentavam, essencialmente, numa base de políticas de desenvolvimento, cuja implementação e coordenação se encontravam a cargo da Comunidade Europeia (CE) e dos seus Estados membros (bem como as relações entre estes e terceiros Estados) (Gibert, 2011).

---

<sup>26</sup> 6 de natureza militar e 11 de natureza civil.

<sup>27</sup> À exceção da EUFOR Althea, que já contou com um número significativo de elementos destacados – cerca de 7000 efetivos (SEAE, 2019).

Em África, de acordo com Gibert, as mudanças nas políticas de prevenção e gestão de crises da UE terão sido mais quantitativas que qualitativas (Gibert, 2011). Algumas observações feitas na região da África Ocidental demonstraram que um “vazio relevante” existia entre um discurso europeu a favor de uma UE mais multilateral e diplomática<sup>28</sup> e a realidade de uma política europeia de desenvolvimento transformadora no continente africano (Gibert, 2011, p. 104). Em 1975, após a assinatura da Convenção de Lomé, até finais dos anos 80, a capacidade algo enfraquecida das instituições da CE no terreno conduziram a um défice na ajuda ao desenvolvimento. Esta ajuda, que seria destinada a países africanos signatários deste acordo, foi observada como sendo escassa e pouco benéfica para aqueles a quem esse auxílio estava destinado (Lord, 2005). Com este desenrolar de eventos, abriu-se o caminho a novos debates que proporcionaram reflexões conjuntas sobre as causas do subdesenvolvimento, levando a uma subsequente revisão dos programas de desenvolvimento. Parte dessas causas, concluiu-se, seria a natureza dos regimes políticos em África, onde as condições (que viriam, futuramente, a ser impostas pela UE) tais como os direitos humanos, os princípios democráticos e o Estado de Direito, não se encontravam a ser respeitados. Prosperidade económica nunca poderia ser alcançada em ambientes não-democráticos (Gibert, 2011, p. 105). Como tal, quaisquer violações cometidas contra qualquer um desses princípios poderia levar à suspensão parcial ou total da ajuda ao desenvolvimento, uma das medidas implementadas na revisão à Convenção de Lomé de 1995 (Gibert, 2011). De facto, é ainda importante ter em conta que, nesta abordagem compreensiva adotada pela UE na gestão de crises, a ligação “segurança-desenvolvimento” é perspectivada como uma conexão bifaciada e interdependente. Por outras palavras, numa situação de crise, a segurança serve como uma pré-condição para o desenvolvimento sustentável que, em simultâneo, permite a duração prolongada da paz (Tardy, 2015, p. 1).

Nos anos 90, com a criação da PESC e PESD, a UE teria enviado, portanto, sinais sobre as intenções dos seus Estados membros em atingirem uma maior integração nas políticas relacionadas com as áreas de segurança e assuntos externos. Neste sentido, aquando de uma reunião do Conselho Europeu em 1997, foi demarcada uma posição comum, clarificando a prevenção de conflitos no continente africano como uma prioridade (Olsen, 2012). Para além desta, a conferência de St. Malo, em 1998, também terá tido um papel decisivo nesta abertura da UE em relação a África, em que as principais potências com passado colonial (França e Reino Unido) teriam concordado numa maior e mais próxima cooperação com os países do continente africano. De facto, de acordo com Olsen, *“It is the argument that the active European Africa policy has to be explained by a merger of interests between the two main European colonial powers, France and the UK, and the growing interests within the EU in promoting the EU as a significant global conflict manager”*

---

<sup>28</sup> A qual contribuiria para o desenvolvimento, segurança e *governance* em África (Gibert, 2011).

(Olsen, 2012, p. 66). Efetivamente, a estratégia Europeia para África, estabeleceu a ideia de que “sem paz e estabilidade, não haveria espaço para a ajuda ao desenvolvimento” (Olsen, 2012, p. 68). Para reforçar esses condicionalismos por parte da UE, o Acordo de Cotonou (assinado em 2000 e revisto em 2005) terá reforçado ainda mais a condicionalidade e acrescentou que a boa *governance* seria considerada como um elemento essencial juntamente com aqueles já vigentes na Convenção de Lomé (Gibert, 2011). Os conflitos na Libéria, Somália, Ruanda e Serra Leoa foram marcados pelos elevados níveis de violência, a sua duração, bem como a tendência para estes se alastrarem a países vizinhos. Estes acontecimentos terão, então, fortalecido a narrativa de que o “Estado é que seria a parte culpada mas também a solução” a esses problemas (Gibert, 2011, p. 106). Tal facto refletiu-se em Estados africanos frágeis que não conseguiram gerir e conter os movimentos de milícias rebeldes bem como outras fontes de insegurança (Gibert, 2011, p. 106). Isto, por sua vez, levou as instituições europeias a integrarem pacotes dentro das políticas geridas tanto pela Comissão<sup>29</sup> como pelo Conselho, através de missões da PCSD focadas na reforma do setor de segurança na República Democrática do Congo<sup>30</sup> (RDC) ou na Guiné-Bissau<sup>31</sup> (Gibert, 2011).

Nos anos que se seguiram, a segunda e a terceira cimeiras UE-África (em Lisboa, em 2007 e Trípoli, em 2010, respetivamente) serviram para consolidar esses pré-requisitos que viriam a fomentar a parceria EU-África. É partindo desta base que a UE procedeu, então, ao lançamento de 3 operações militares sob a égide da PCSD como forma de demonstrar ao mundo que a UE seria um ator credível no que concerne à prevenção e gestão de conflitos (Olsen, 2012). De entre essas missões, uma que mereceu particular destaque na região da África Subsaariana foi a Operação Artemis, lançada na RDC em junho de 2003 e que durou até setembro do mesmo ano (SEAE, 2019). Esta operação, a primeira operação militar autónoma da UE fora da Europa, que serviu para estabilizar a segurança e melhorar a situação humanitária na cidade de Bunia (bem como prevenir um eventual cenário de genocídio) serviu como uma espécie de porto de partida para o lançamento de futuras operações de cariz militar caso a situação de segurança no terreno das várias regiões instáveis em África se degradasse. Também a EUFOR Tchad/RCA<sup>32</sup> teve como propósito a facilitação da distribuição da ajuda humanitária, bem como assegurar a livre circulação de pessoal responsável por levar a cabo essa mesma distribuição (Olsen, 2012).

Na sua totalidade, a UE já lançou em África, até 2019, cerca de 19 missões e operações sob a égide da PCSD, sendo que 9 destas eram de natureza civil, 9 de cariz militar e 1 mista – a EUSEC na RDC. Dentro destas operações, aquelas que permaneceram ativas são 5 civis (EUCAP Somália, EUPOL RD Congo, EUCAP

---

<sup>29</sup> Por exemplo, reformas nos setores administrativo ou Estado de Direito (Gibert, 2011).

<sup>30</sup> EUSEC RDC – de 2005 a 2016.

<sup>31</sup> EU SSR Guiné Bissau – de 2008 a 2010.

<sup>32</sup> Implementada em inícios de janeiro de 2008 e finalizada em março de 2009 (SEAE, 2019).

Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali e EUBAM Lybia) e 4 militares (Operação ATALANTA, EUTM Somália, EUTM Mali e EUTM RCA) (SEAE, 2019).

### *A PCSD na Europa*

No que toca às atividades da PCSD nas proximidades da própria UE, o “Velho Continente” compõe várias das áreas geográficas de maior intensidade e concentração de missões e operações civis e militares. De facto, não é de estranhar que, conforme anteriormente exposto, a primeira operação militar a ser lançada sob a égide desta política foi na Macedónia do Norte sob a codificação de CONCORDIA. Esta primeira operação serviu não só como teste para futuras operações lançadas pela UE (ainda com recurso a alguns meios disponibilizados pela NATO, sob os pressupostos dos Acordos Berlin Plus), como também para demonstrar que a União se encontrava no rumo certo a uma política de segurança que lhe permitisse a obtenção da tão desejada autonomia estratégica. Para além disso, a justificativa apresentada pela UE para a sua intervenção na Macedónia terá, também, tido como foco central o assegurar de um acordo de paz que garantisse os direitos às minorias étnicas albanesas<sup>33</sup> (Ilievski & Taleski, 2010).

Observando, um pouco, os seus antecedentes, após a segunda intervenção da NATO no Kosovo, em 1999, a UE percebeu a sua necessidade de desenvolver capacidades de gestão de conflitos. Os sinais de fraqueza estruturais apresentados, na altura, pela UE terão afetado seriamente o seu papel inicial aquando do conflito do Kosovo. Estes sinais de fraqueza, no âmbito pragmático, traduziram-se na falta de vontade política dos Estados membros em fazer com que a União atuasse uniformemente (Rodt & Wolff, 2012). Devido a estes fatores, a UE não conseguiu fazer jus aos seus avisos ao presidente Milosevic que, na altura, liderava a Sérvia no decorrer do conflito cuja violência étnica teria atingido proporções quase que catastróficas naquela província ainda não independente de Belgrado. Terá sido esta a principal razão que levou a essa nova intervenção da NATO, pondo termo ao ciclo de crueldade ali vivenciado (Rodt & Wolff, 2012).

Nos anos seguintes, a UE (cada vez mais comprometida com a sua agenda de prevenção, gestão e resolução de conflitos) passou a assumir um papel cada vez mais relevante na região dos Balcãs Ocidentais. Para além da CONCORDIA, em 2003 foi também lançada a sua primeira missão civil na Bósnia Herzegovina. Esta missão, que ficou designada como EUPM (EU Police Mission) BiH, regista-se não só como sendo a primeira de todas as missões e operações da PCSD da UE, mas também por se caracterizar como uma das mais longas, sendo que vigorou por 9 anos desde janeiro de 2003 até junho de 2012 (SEAE, 2019). Fez parte, também, de um conjunto programático de medidas direcionadas para o estabelecimento, e eficiente funcionamento, do Estado de Direito naquela região (Rodt & Wolff, 2012). A nível de recursos humanos, esta

---

<sup>33</sup> O maior incentivo da parte da UE para com a Macedónia seria a perspectiva de este Estado se juntar à União, de uma forma célere, caso os termos vigentes nos acordos de Ohrid, fossem, por este Estado, respeitados (Ilievski & Taleski, 2010).



missão agrupou funcionários não apenas oriundos dos Estados membros, mas também de outros Estados não membros, os quais demonstraram e exerceram o seu interesse em participar (Rodt & Wolff, 2012). Para além disso, foram também fornecidos modelos sobre como as negociações dos acordos de paz deveriam proceder, bem como algum apoio financeiro proveniente de Estados como a Suécia, a Noruega e a Suíça (Sebastian, 2010).

Em 2004, o Conselho Europeu decidiu assumir as responsabilidades de assegurar os Acordos de Dayton, até àquele ano sob a alçada da NATO. Para que esta decisão fosse, efetivamente, posta em prática, o Conselho de Segurança da ONU autorizou a implementação Operação Althea (EUFOR Althea) como sendo a sucessora da Força de Estabilização da NATO (a SFOR) naquela região (Rodt & Wolff, 2012). A UE procurou coordenar esta com a EUPM BiH, já que ambas serviam o mesmo propósito de assegurar o cumprimento dos Acordos de Dayton.

Numa nota feita por Rodt e Wolff sobre o apoio interno à EUFOR Althea, um relatório do *International Crisis Group* sugeriu que a realidade na Bósnia era diferente da Macedónia. Algum ceticismo por parte da população derivou, sobretudo, do facto de os bósnios não sentirem muito apreço pela UE. Crê-se que esta desconfiança resultava das políticas falhadas da União durante a Guerra da Bósnia. No entanto, esta falta de apoio popular não refletia na totalidade a opinião das elites políticas ou até pública sobre a EUFOR Althea, cujo propósito da sua implementação, entendido por estes, era o de prevenir uma escalada de violência na região (Rodt & Wolff, 2012).

A segunda missão, de cariz civil, lançada na Macedónia sob a designação EUPOL Proxima, teve o seu início em dezembro de 2003 (aquando da finalização da CONCORDIA), durando até dezembro de 2005. Teve como principais objetivos, assegurar a implementação dos termos do acordo de Ohrid, bem como a monitorização, mentoria e aconselhamento à polícia macedónica, promovendo naquele Estado padrões de policiamento europeus (Rodt & Wolff, 2012).

Para além dos Balcãs Ocidentais, um outro teatro significativo, apesar de com menos relevo, de atividades da PCSD ainda na região continental europeia, é o Cáucaso do Sul. O interesse em tal região da parte da UE, foca-se sobretudo na zona territorial da Geórgia. De facto, para os europeus, o reconhecimento por parte dos governos ocidentais na necessidade de diversificar as fontes energéticas dos Estados membros da União foi um requisito fundamental no desenvolvimento desse interesse naquela região (Bosse, 2011). Para além disso, a antiga república soviética tem, também, demonstrado o maior interesse em se juntar ao clube europeu. Porém, apesar da sua importância estratégica para a UE como sendo um país de ligação à Ásia Central na procura de alternativas ao fornecimento do gás natural, certo é que não foi apresentada ainda uma política coerente em relação a Tbilisi. Esta relutância, efetivamente, espelha-se na ausência da União

como potência mediadora dos conflitos regionais congelados em que a Geórgia se vê envolvida (Bosse, 2011). A permanência desses conflitos, apesar de dificultar a assistência da UE na região, não ditou no entanto que a inação dos europeus se intensificasse. De facto, terá sido na Geórgia que a UE faria o lançamento da sua primeira missão, sob a égide da PCSD, de assistência na promoção e defesa do Estado de Direito (Whitman & Wolff, 2012). Esta missão, codificada como EUJUST Themis, de natureza civil, permaneceu naquela região de julho de 2004 a julho de 2005 (SEAE, 2019). Esta, posteriormente, após o conflito com a Rússia (em agosto de 2008), pediu novamente a assistência da UE, o que resultou numa nova missão civil da PCSD na região, desta vez sob o nome de EUMM (Missão de Monitorização) Georgia, cujo início se registou a 15 de setembro de 2008, e cujo término se projetou para dezembro de 2020 (SEAE, 2019).

Na sua totalidade, a UE já implementou 11 missões e operações da PCSD no continente europeu, as quais 8 são civis e 3 de índole militar. Até à data final de análise desta dissertação, encontram-se ativas 3 missões civis no Kosovo (EULEX Kosovo), na Geórgia (EUMM Georgia) e na Ucrânia (EUAM – EU Advisory Mission on Security Sector Reform - Ukraine) e 2 militares na Bósnia Herzegovina (EUFOR Althea) e a EUNAVFOR MED – Operação Sophia, cujo principal objetivo é o de contribuir para o desmantelamento de redes de tráfico humano no Sul do Mar Mediterrâneo (SEAE, 2019).

Conforme já aqui foi referido, algumas destas missões contam com o apoio de outros Estados (não membros da UE) que mesmo não fazendo parte da UE, têm interesse em participar e ter algum papel a desempenhar tanto nas operações e missões decorrentes, como também nas futuras. Ainda que com níveis de cooperação distintos, certo é que desde 2003, se tem notado uma presença cada vez mais significativa de terceiros Estados nas missões e operações da PCSD (Tardy, 2014). Essas participações, por sua vez, desenvolvem diversas fórmulas de parcerias destinadas a implementar estruturas que permitam uma melhor coordenação das atividades de cooperação entre estes Estados e a UE.

No próximo capítulo iremos analisar de que forma é que a UE, portanto, procede à integração de terceiros Estados nas suas missões e operações sob a égide da PCSD, bem como o tipo de benefícios e desafios resultantes dessas fórmulas de parceria.

### **Cap. 3 – A participação de terceiros Estados nas missões e operações da PCSD da UE**

Nas palavras de Javier Solana, antigo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, *“There are few if any problems we can deal on our own. The threats described are common threats, shared with all our closest partners. International cooperation is a necessity. We need to pursue our objectives both through multilateral cooperation in international organizations and through partnerships with key actors”* (SEAE, 2003, p. 42). Estas afirmações, feitas na EES tiveram como propósito fundamental o envio de um sinal forte por parte da UE à comunidade internacional que esta estaria comprometida a desenvolver a cooperação com parceiros que constituiriam Estados *like minded*, bem como outras organizações internacionais dispostas.

Esta visão promovida pela UE foi reiterada em dois outros momentos fundamentais. O primeiro, foi numa reunião do Conselho Europeu, onde este enfatizou a importância de “apoiar países parceiros e organizações regionais” e que a União “permanece empenhada” em trabalhar com os seus parceiros globais, transatlânticos e regionais (União Europeia, 2013, p. 3). No que toca ao segundo momento fundamental, este teria sido manifestado nas palavras vigentes na Estratégia Global da UE, aprovada em 2016, onde ficou expresso que *“The EU will be a responsible global stakeholder, but responsibility must be shared and requires investing in our partnerships”* (SEAE, 2016, p. 18). Acrescentou, ainda, que essa cooperação iria assentar numa base do diálogo e apoio construtivos, mas também em formas inovadoras de envolvimento, ou seja, a cooperação com estes parceiros serviria como um princípio condutor na prossecução de uma “ordem global baseada em regras” (ibidem).

Neste sentido, a UE tem procurado desenvolver uma parceria equilibrada e eficiente com um vasto número de terceiros Estados. Desde a sua primeira operação, cerca de 45 Estados não membros já participaram em missões da PCSD, tanto de natureza civil, como militar, ainda que com desiguais níveis de participação (Tardy, 2014). A nível do número destas operações que contaram com o contributo de terceiros Estados, destacam-se os contributos da Noruega, da Suíça, da Turquia, da Ucrânia e, ainda, do Canadá. Quanto às questões relacionadas a custos económicos da missão, o princípio geral vigente pelo qual este elemento se orienta define que, à parte dos valores acordados no âmbito da partilha de custos financeiros comuns, cabe ao participante arrecadar com os custos relativos à sua própria intervenção, no decorrer da operação (Tardy, 2014).

Um outro fator a ter em conta é que as parcerias entre a União e terceiros Estados encaixam num contexto ainda mais alargado da agenda da política externa europeia, sendo que esta cooperação possui duas

dimensões nucleares. O seu interesse não se cinge apenas a uma ajuda material às capacidades da União para levar a cabo as suas operações, pelo que existe uma outra dimensão incluída na sua perspetiva quanto a esta cooperação. Para aquilo que estamos aqui a abordar a dimensão política da participação de terceiros Estados nestas operações é, definitivamente, a mais relevante (Tardy, 2014).

Segundo Thierry Tardy, a UE, na dimensão do desenvolvimento das capacidades, beneficia em certos casos, em termos de recursos humanos, equipamentos e de indivíduos com vasto conhecimento e experiência no terreno em que estas missões se desenvolvem. Quanto à segunda dimensão, a UE depende da sua própria capacidade na gestão de crises, de atrair Estados não membros a participarem nas missões da PCSD. Neste sentido, “a participação destes Estados confere legitimidade à UE na medida em que há uma certa aceitação e subjugação por parte destes terceiros às práticas desta organização internacional” (Tardy, 2014, p. 3).

Apesar de a presença destes Estados se ter registado em 2003, certo é que estas parcerias apenas começaram a ser institucionalizadas em 2004, sob a forma de Acordos de Participação Estruturada (APE ou FPA – para *Framework Participation Agreement* – em inglês) (Tardy, 2014). Atentemos, portanto, à secção seguinte, na qual se irá abordar estes acordos de uma forma um pouco mais detalhada, bem como quais os benefícios, limites e motivos que levam a UE e estes Estados a negociarem e, futuramente, assinarem estes acordos.

### **3.1 – Os Acordos de Participação Estruturada e a sua importância para o envolvimento de terceiros Estados nas missões e operações da PCSD**

Os Acordos de Participação Estruturada (APE), mais comumente designados na língua inglesa por *FPA*s – *Framework Participation Agreements* – constituem-se como sendo o mecanismo que define e institucionaliza oficialmente as condições relativas à participação de um terceiro Estado nas missões e operações da PCSD. Ao criarem e estabelecerem as bases estruturais legais necessárias a esses condicionalismos, os APEs preenchem o vínculo necessário ao bom funcionamento e coordenação das atividades de gestão de crises da UE juntamente com o parceiro com o qual esses acordos são assinados (Tardy, 2014). Para que essa estrutura seja estabelecida, os APEs vão ao encontro de assuntos relacionados com os estatutos dos funcionários envolvidos na operação, as modalidades de troca de informações, o envolvimento dos terceiros Estados nos processos de tomada de decisão, bem como a conduta das operações. No entanto, estes acordos estipulam, ainda, que as contribuições de terceiros Estados às operações da PCSD não deverão interferir com a autonomia dos processos de tomada de decisão da UE sobre política externa (Tardy, 2014). Isto, porventura, poderá apresentar-se como um foco de tensão neste

tipo de cooperação. No entanto, isto representa uma questão de princípio, pois é central na conceção da União sobre as suas parcerias, conforme exposto na secção anterior.

Após realizar algumas reformas ao nível da identificação dos novos desafios e ameaças à sua segurança<sup>34</sup>, surgiram novas questões em relação às parcerias com terceiros como “o que fazer?”, “com que capacidades?” e, “com quem?” (Tardy, 2018, p. 2). Em resposta a estas questões, nas conclusões de maio de 2017, foram ressaltadas pelo Conselho da UE as três prioridades da Estratégia Global da UE, documento formalmente lançado em finais de junho de 2016, para que houvesse uma melhor abordagem na cooperação desta com terceiros Estados na PCSD. A primeira englobava a procura e operacionalização de uma resposta a conflitos e crises externas. A segunda abordava o desenvolvimento das capacidades dos parceiros e, a última, a proteção da União e dos seus cidadãos (Brudzinska, Zabrowski, & Kudzko, 2020).

No que toca à resposta que a UE procurou para abordar estas questões, Tardy identificou seis tipologias diferentes de potenciais parceiros (a contar com os APEs). Num primeiro plano, encontram-se aqueles Estados em que missões e operações da PCSD foram destacadas<sup>35</sup>. De seguida, Estados que tenham assinado APEs com a UE regularizando a sua participação nestas missões<sup>36</sup>. Numa terceira categoria, situam-se países com quem a UE tem diálogos políticos sobre ações de contra-terrorismo<sup>37</sup>. Na quarta tipologia, encontram-se os países da Política de Vizinhança Europeia (PVE), enquanto nas duas seguintes figuram países candidatos ou potenciais candidatos e países que tenham assinado com a UE pactos de migrações (Tardy, 2018, p. 2).

A distinção entre as categorias identificadas por Tardy divide-se, por sua vez, em três variáveis (Tardy, 2018, p. 2). Dependendo do terceiro Estado em questão, essas variações circunscrevem-se desde o interesse de segurança que estes representam para a UE, aquilo que podem trazer para a política de segurança da União (bem como a vontade em trabalhar com a UE numa agenda de segurança mais alargada) e a extensão sob a qual estes compartilham dos mesmos valores europeus (levando a uma cooperação ainda mais legitimada). Estas variações são importantes para podermos estabelecer um padrão que nos permite observar quais os terceiros Estados que diferem uns dos outros, bem como a forma como os contributos destes, na perspetiva da UE, se diferenciam. Tal como Tardy explica, *“not only are thirds States different from one another, but they may also belong to several of the... six categories, and therefore embrace a security agenda*

---

<sup>34</sup> Postuladas na Estratégia Global da UE, foram identificadas novas ameaças e desafios, em adição às que já vigoravam desde a EES. A saber, o terrorismo, os fluxos migratórios, ameaças híbridas, o ciberespaço e resiliência (SEAE, 2016).

<sup>35</sup> 11 Países para 16 operações (Tardy, 2018).

<sup>36</sup> 18 Países mais a Suíça que, apesar de ainda se encontrar em negociações para esse acordo, contribui regularmente para operações da PCSD (Tardy, 2018).

<sup>37</sup> Nesta categoria, enquadram-se cerca de 20 países, nos quais 13 possuem oficiais de segurança da UE (Tardy, 2018).

*that goes well beyond CSDP operations*” (ibidem). Este argumento conduz-nos ainda a um outro fator fundamental para o entendimento de como é que estes Estados são integrados na política de parcerias da UE. O de uma “abordagem mais estratégica da cooperação na PCSD com parceiros” (ibidem).

### **3.2 – A abordagem estratégica da UE para as parcerias na PCSD**

Seguindo o raciocínio de Tardy, o termo “estratégico” poderá ser compreendido de diversas formas. Quando associado à cooperação com terceiros Estados *per se*, no domínio da segurança, esse termo pode ser entendido tanto como um “meio” como um “fim” (Tardy, 2018, p. 2). A cooperação como um “meio” poderá ser vista em termos de “coerência”. Neste aspeto a UE, na sua colaboração com terceiros Estados no domínio da segurança, deve firmá-la num quadro mais alargado das suas relações externas, bem como coordenar internamente as várias faixas existentes nessa política. Esta será a ideia por trás de uma “abordagem integrada”, ou seja, a coordenação intrainstitucional é operacionalizada no terreno e orientada para o impacto pretendido (ibidem). Isto é importante, uma vez que uma abordagem mais estratégica às parcerias implica uma melhor coordenação nos diálogos existentes nas faixas das operações da PCSD. Estas faixas, por sua vez, agrupam as ameaças e desafios mais recentes identificados<sup>38</sup> pela UE, às quais são dirigidas as operações da PCSD e que, apesar de ainda se encontrarem em formação e implementação separadas umas das outras, certo é que com um pensamento e atuação mais estratégicos, estas tornam-se, em simultâneo, numa só grande dimensão com um *design* ainda mais alargado de cooperação entre a UE e terceiros Estados (Tardy, 2018).

Por seu turno, a cooperação estratégica como um “fim” deverá ser entendida como tendo o propósito de um maior impacto, ou seja, uma Europa mais segura, capaz, e eficiente na sua resposta às crises e conflitos (Tardy, 2018). Em termos de impacto, agir de forma mais estratégica implica que a UE não deverá excluir a hipótese de ter que fazer algumas concessões relativamente aos seus princípios (ibidem). Dada a enorme diversidade da estrutura ambiental periférica com que esta organização internacional se depara, é bem provável que existam focos de tensão entre os interesses e os valores, sem que exista uma solução imediata. Ao lidar com países como a Líbia, ou o Egito, a estabilidade destes é essencial se este ator internacional pretende trabalhar com estes Estados em matérias de segurança. Apesar de ser imperativo que assim seja, esta cooperação, quando afetada por tais tensões, não oferece quaisquer garantias de que os valores e princípios europeus sejam sempre respeitados (ibidem). No fim de contas, as prioridades de segurança para uns poderão ser diferentes, ou até mesmo, divergentes de outrem.

---

<sup>38</sup> Como o contra-terrorismo, as migrações ou a resiliência da União.

Um dos principais desafios à política de parcerias estratégicas da UE é, portanto, encontrar formas de maximizar os benefícios de uma relação com um terceiro Estado, enquanto procura minimizar as concessões dos seus valores e princípios aquando e durante a prossecução dessas parcerias na PCSD (Tardy, 2018).

Atentemos, então, sobre quais os benefícios e limites na participação de terceiros Estados nas missões e operações da PCSD.

### **3.3 – Os benefícios e limites na participação de terceiros Estados nas missões e operações da PCSD**

A participação de Estados que não são membros da UE nas suas missões da PCSD é, no geral, benéfica para ambas as partes. Tendo em conta o enquadramento feito ao longo do capítulo 2, podemos identificar algumas razões que contribuem para a validação dos benefícios tanto para a UE e os seus membros, como também para os terceiros Estados envolvidos nessas operações. Estas, por sua vez, dividem-se em duas dimensões.

Num primeiro plano, a obtenção e desenvolvimento de capacidades da UE na gestão de crises e conflitos internacionais tem sido uma tarefa árdua que, no entanto, se pode considerar ser mitigada com a ajuda de terceiros Estados. Os seus contributos variam em termos quantitativos e qualitativos, desde o envio de recursos humanos, equipamentos e, ainda, experiência que a União teria em falta, caso estas participações não se realizassem. Um exemplo desse contributo reflete-se nos apoios logísticos que a UE recebeu em missões como a Operação Artemis. Nesta operação a União terá recebido apoio logístico não só do Brasil e do Canadá<sup>39</sup> (Rodt, 2012, p. 175), mas também da parte da Ucrânia, que ajudou a colmatar a falta de capacidade de transporte aéreo da União com o fornecimento de aviões Antonov que permitiram a colocação rápida e em grande número de tropas armadas no terreno (Gegout, 2010). Para além destes, o apoio contínuo que lhe é providenciado por parte de países como os Estados Unidos, a Noruega<sup>40</sup> e a Suíça<sup>41</sup> são considerados de grande valor para a agenda europeia de longo prazo.

---

<sup>39</sup> O envio de engenheiros franceses para o terreno da missão terá sido possibilitado através do auxílio destes dois Estados que, ao participarem como terceiros, providenciaram ajuda no mapeamento, bem como no transporte aéreo estratégico (Rodt, 2012, p. 175).

<sup>40</sup> A Noruega assinou já, previamente à adoção da Estratégia Global da UE, um APE, oficialmente institucionalizando a sua participação nas missões e operações da PCSD (Tardy, 2014).

<sup>41</sup> Negociações ainda se encontram em curso para a assinatura de um APE entre a UE e a Confederação Suíça (Tardy, 2014).

Num segundo plano, este de índole mais política, para que uma operação da PCSD seja considerada mais relevante e eficiente, ou não, esta depende do número de terceiros Estados atraídos pela UE a participar nessas missões, bem como dos acordos que institucionalizam as suas relações. Para a União, este envolvimento de terceiros Estados permite-lhe, na sua perspetiva, uma interação com potenciais futuros membros e, ainda, estabelecer e aprofundar laços políticos e operacionais com estes participantes externos (Tardy, 2014). Ainda sobre este ponto, Tardy defende que uma rede robusta de parceiros serve como prova de um “crescimento da importância do papel da UE num mercado em que outras instituições (como a ONU, a NATO ou a OSCE) também operam” (Tardy, 2014, p. 4). Para além disso, acrescenta ainda que, no contexto estrutural criado pela aprovação da Estratégia Global da UE, surge uma oportunidade única para analisar de forma detalhada como pode a União contribuir para a própria segurança dos terceiros Estados, mas também como podem estes Estados contribuir de volta para a segurança da UE (Tardy, 2018, p. 4).

O que leva terceiros Estados a participarem nestas missões? Tendo em conta os benefícios para a UE resultantes deste envolvimento de terceiros Estados nas suas missões, uma das questões que se poderá levantar é relativa às principais motivações que levam estes Estados a envolverem-se nessas operações. Sendo que estas variam imenso de caso para caso, conforme iremos tratar no próximo capítulo que irá abordar a participação da Suíça nestas missões, normalmente estas variam desde as agendas geopolíticas desses Estados, a interesses de segurança ou de aquisição de experiência operacional, porventura envolvendo, também, motivos mais alargados de índole institucional (Tardy, 2014).

No entanto, e apesar destes benefícios, para ambas as partes, serem recebidos com boa perspetiva, a verdade é que esta cooperação apresenta limites e linhas vermelhas que poderão criar eventuais focos de tensão, pondo em causa quaisquer avenidas para futuro desenvolvimento de parcerias institucionalizadas. Neste sentido, Tardy defende que a gestão destas parcerias poderá tornar-se extremamente complexa em termos administrativos e políticos. No campo administrativo, a sua complexidade recai sobretudo na competência dos recursos humanos provenientes dos terceiros Estados, aos quais são atribuídas funções nas operações da PCSD. Por vezes, o trabalho realizado por estes indivíduos sobrepõe-se a toda a operação, ou seja, a UE perde credibilidade e prestígio em detrimento do valor ganho por esse terceiro Estado (Tardy, 2014).

No que concerne ao vetor político, a sua problemática traduz-se por um paradoxo na conduta das parcerias com terceiros Estados. Enquanto a UE insiste que este tipo de cooperação deverá ser orientada a partir dos seus interesses estratégicos<sup>42</sup>, certo é que, frequentemente, os terceiros Estados que mais

---

<sup>42</sup> Assim como aqueles Estados que optam por participar nas missões da PCSD devem compartilhar dos mesmos princípios e valores da UE (Tardy, 2014).



contribuem nestas missões, têm ocasionalmente apresentado motivações e prioridades distintas das definidas pelo propósito estratégico inicial definido pela UE. Este fator, porventura, torna o controlo, das ações destes Estados, frágil e, conseqüentemente, a gestão da própria operação instável ou impossível (Tardy, 2014). Ainda sobre esta dimensão, o planeamento e processos de tomada de decisão são também um obstáculo ao bom funcionamento e operacionalização das relações entre a UE e estes Estados, levando a um *role tension* (Müller, 2011) na *role enactment* (Harnisch, 2011) da União. Na prática, Estados que são convidados a bordo das missões e operações da PCSD, normalmente, chegam numa fase já tardia ou posterior a esse processo de planificação. Além disso, só lhes é concedido acesso completo a toda a documentação aprovada pela UE para a missão, após a aceitação por parte do Comité Político e de Segurança<sup>43</sup> (Tardy, 2014).

Também na perspetiva dos Estados membros da UE, apesar das imensas vantagens no envolvimento de terceiros Estados nestas operações<sup>44</sup>, este poderá também causar alguns problemas no foro estratégico, económico e, também, legal (Brudzinska, Zabrowski, & Kudzko, 2020). No vetor estratégico, o envolvimento de terceiros nestas missões poderá pôr em causa as iniciativas de integração da defesa europeia, prejudicando o desenvolvimento da autonomia estratégica da UE. Do lado económico, poderá exacerbar as desvantagens encaradas pelas indústrias de defesa dos Estados membros mais pequenos, que não possuem as mesmas possibilidades de se tornarem suficientemente competitivos em comparação com outros terceiros Estados, como é o caso, por exemplo, dos Estados Unidos. Já no que concerne às desvantagens legais, estas cingem-se ao momento em que a segurança dessas operações se torna demasiado dependente do contributo desses Estados pelo que poderá, conseqüentemente, originar entraves aos processos de tomada de decisão (ibidem).

É pouco provável que todos estes problemas ao bom funcionamento destas parcerias sejam completamente solucionados. Face a este dilema com que se confronta sobre o equilíbrio de vantagens e desvantagens que se verificam no envolvimento de terceiros Estados nas missões e operações da PCSD, a UE, mais especificamente o SEAE, tem procurado priorizar a sua cooperação com uma seleção de Estados. Estados esses que, na sua perspetiva, são percebidos como *like-minded countries*, por outras palavras, países que compartilham dos seus mesmos valores e princípios, como forma de atenuar os efeitos negativos que aqui foram abordados. De entre esses, um caso interessante a ser analisado é o da Suíça e do seu envolvimento nestas missões e operações da PCSD.

---

<sup>43</sup> Órgão responsável pelo planeamento e formulação das estratégias operacionais previamente ao lançamento destas missões no terreno. Coordena o trabalho do Conselho Europeu, juntamente com o EUMS (EU Military Staff) – responsável pelo aconselhamento e coordenação das atividades militares da operação, se assim for requerido – e os funcionários que se encontram nos Quartéis-general no terreno das operações (Mattelaer, 2010).

<sup>44</sup> Que acrescentando às anteriormente referidas, permite uma maior competitividade no mercado europeu da indústria da defesa, conseqüentemente originando o aumento nas capacidades de defesa da União (Brudzinska, Zabrowski, & Kudzko, 2020).

No próximo capítulo, iremos abordar o estudo de caso sobre a participação da Confederação Helvética nestas missões e operações da PCSD, de forma a poder compreender um pouco melhor quais as motivações que levam este Estado a envolver-se nessas atividades de política externa promovidas pela UE.

## Cap. 4 – A relação Suíça-UE

Clive Church, um dos poucos académicos que analisaram a política externa da Suíça, bem como de que forma este ator se comporta na conjuntura da comunidade internacional, classificou desta forma as relações existentes entre este Estado e a UE: *“Uma relação próxima, contraditória e mal compreendida”* (Church, 2007, p. 1).

Numa entrevista dada por um oficial da *Royal Air Force* ao jornal *The Times*, este teria afirmado que o Reino Unido deveria emular a Suíça e, como tal, não ter qualquer tipo de ligação com a UE (The Times, 2004). Este raciocínio era por muitos compartilhado, o que ficou comprovado aquando de uma afirmação da parte de Pascal Lamy<sup>45</sup> de que caso o Reino Unido votasse contra o Tratado Constitucional, poderia acabar na mesma situação que a Suíça, uma ideia apoiada pelos eurocéticos (Turner, 2004). Porém, estas perspetivas são infundadas uma vez que, na verdade, a Suíça tem uma ligação muito maior com a UE, mesmo não sendo membro. Em simultâneo, segundo Church, a Suíça procura preservar um estatuto de *“splendid isolation”* do resto da Europa (Church, 2007, p. 1). Estando mais integrada na União, em comparação a muitos dos outros Estados membros, é incorreto pensar-se na Confederação Suíça como sendo uma *“ilha isolada, no meio de um mar Europeu”* (Church, 2007, p. 2).

Sendo assim, tal como nos capítulos anteriores, a contextualização é chave para se poder compreender melhor a forma como a relação entre estes dois atores internacionais se processa sendo que, de seguida, iremos atentar na política externa helvética e o seu papel relativamente à sua participação nas missões e operações da PCSD.

### 4.1 – A Suíça e a evolução da sua política externa para a Europa

A definição do Estado moderno suíço teve as suas origens durante o séc. XIX em que, após o seu reconhecimento pela comunidade internacional no Congresso de Viena em 1815, o princípio da neutralidade armada foi ratificado em simultâneo (DeVore & Stähli, 2011). Apesar dessa definição, este Estado já era independente após a assinatura do Tratado de Vestefália, em 1648, que ditou a sua separação da estrutura do Império Sacro-Romano Germânico.

---

<sup>45</sup> Antigo presidente da Comissão Europeia e ex-Diretor Geral da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Mais tarde, após uma curta guerra civil, que ficou conhecida como a Guerra do *Sonderbund*<sup>46</sup>, em 1848, surgiu a Constituição Federal moderna do Estado Suíço (Dardanelli, 2007). Esta, por sua vez, terá sido revista em 2 outros momentos. Uma primeira revisão feita em 1874 e uma segunda, talvez a mais relevante para o contexto do tema desta dissertação, em 1999<sup>47</sup> (Dardanelli, 2007). Sobre estas revisões, Dardanelli acrescenta que grande parte dos elementos ligados à cooperação entre a Suíça e a UE encontram-se, ainda, no centro dos debates, com particular destaque aos problemas políticos, advindos do aumento dessa cooperação, para o federalismo<sup>48</sup> (Dardanelli, 2007, p. 17). Apesar disso, em outros assuntos, houve já alguns progressos em direção a um desenvolvimento na parte europeísta da política externa suíça. Não descuidando alguma resiliência e desconfiança em algumas forças políticas internas da Confederação, acordos bilaterais terão sido assinados, em dois blocos<sup>49</sup> quinquenalmente separados, entre a UE e a Suíça (Church, 2007). Estes, por sua vez, serviram como incremento dos principais acordos bilaterais já existentes entre estes dois atores, e visaram um aprimoramento dos mesmos. Os acordos bilaterais (que entraram em vigor em maio de 2000 e junho de 2005), serviram para implementar e regularizar políticas de áreas consideradas como prioritárias para ambas as partes<sup>50</sup>, com particular destaque para o Acordo de Schengen que serviu como um primeiro sinal da vontade e otimismo do governo suíço a uma eventual candidatura à UE (Church, 2007).

No entanto, esse objetivo nunca se materializou e, a partir de 2006-2007, esta eventual entrada helvética no clube europeu deixou efetivamente de ser uma prioridade na política externa suíça (Church, 2007). De certa forma, de acordo com o que Church argumenta, esta conduta revela uma certa “anomalia” característica na política externa da Suíça em relação à UE (Church, 2007, p. 1). Por um lado, a Confederação é um país bastante “europeu” a nível cultural, geográfico, histórico, político e económico<sup>51</sup> (Church, 2007, p. 1). Por outro lado, juntamente com a Noruega, a Suíça é o único pequeno Estado (auto conceptualização nacional que iremos abordar mais adiante) na Europa Ocidental que não faz parte da União. Sobre este aspeto, Church acrescenta ainda *“Indeed, contrary to the myth, the country has never yet voted on the general principle of entry to EU. This reflects deep-seated reservations about Swiss involvement not just with Europe*

---

<sup>46</sup> Uma coligação de 7 cantões suíços conservadores que visavam o fim da neutralidade suíça e a sua incorporação no sistema de alianças pós-Congresso de Viena.

<sup>47</sup> Note-se ainda que esta segunda revisão à Constituição Federal Suíça terá sido feita no mesmo ano da criação da PESD da UE.

<sup>48</sup> Na perspetiva suíça, a sua identidade, ao nível do federalismo, poderá correr alguns riscos com uma maior “Europeização” da sua política externa. Um aumento na sua aproximação à UE colocaria em causa “aquilo que faz da Suíça, a Suíça” (Dardanelli, 2007, p. 17).

<sup>49</sup> O primeiro em 2000 e o segundo em 2005.

<sup>50</sup> Livre circulação de pessoas, barreiras técnicas ao comércio, contratação pública, agricultura, investigação científica e transportes aéreos e terrestres, na primeira ronda destes acordos (em vigor desde 2000) e o Acordo Schengen/Dublin, trocas de informações, combate à fraude, produtos agrícolas processados, MEDIA (um programa da UE para o apoio à cultura e criatividade, incluindo audiovisual), ambiente, estatísticas, pensões e reformas e, por último, a educação, todos estes incluídos na segunda ronda de acordos bilaterais (FDFA, 2021).

<sup>51</sup> Observe-se, por exemplo, o envolvimento suíço no Mercado Único Europeu (Church, 2007).

*but with all international organizations*” (Church, 2007, p. 2). Este fator, efetivamente, tem sido um entrave no desenvolvimento de uma melhor e mais aprofundada cooperação com a UE cuja oposição tem sido encabeçada por movimentos organizados focados na manutenção da independência da Suíça com base nos seus três princípios fundamentais do sistema político suíço, a saber a neutralidade, a democracia direta e o federalismo (Church, 2007).

Estes movimentos são liderados pela força política conservadora do *SVP (Schweizerische Volkspartei, em alemão)*. Em entrevista do autor da dissertação a um funcionário do DDPS, cujo nome irá permanecer incógnito, a pedido do entrevistado, foi comentado que grande parte destes entraves nos últimos 20/25 anos de relações entre a Suíça e a UE, deveu-se ao facto de o Ministério da Defesa suíço ter sido liderado por ministros com ligações políticas diretas a este partido. Estes entraves colocados por parte da elite política helvética, terão, também, afetado a sua cooperação com a UE em matérias relacionadas com a segurança, inclusive a participação deste Estado nas missões e operações da PCSD (DDPS, 2022). Neste sentido, podemos observar indícios de um *role tension* (Müller, 2011) sobre a postura da Suíça face à sua participação nas várias estruturas do sistema internacional. Ainda sobre este assunto, grande parte das vitórias políticas internas, alcançadas aquando das aprovações dos Acordos Bilaterais, deveu-se à aliança dos partidos com maioria no Parlamento Federal, sindicatos e outras organizações de cooperativas de trabalhadores (Stämpfli, 2007).

Com o processo de Europeização que se tem verificado na política externa suíça, a sua estrutura institucional sofreu algumas alterações. De acordo com Dardanelli, estas mudanças incidiam, acima de tudo, na vertente federal (Dardanelli, 2007). Nas três secções seguintes, iremos atentar à forma como este processo de Europeização causou alterações ou originou adaptações nos princípios fundamentais da política externa suíça, essenciais na definição do *role* nacional da Confederação Helvética.

#### **4.1.1 – A influência da Europeização no federalismo suíço**

Com a mais recente revisão constitucional (de 1999), foi possível testemunhar uma mobilização cantonal (o segundo nível mais importante na distribuição de poderes vigente na Suíça<sup>52</sup>) para uma maior e mais assertiva representatividade a nível federal, nomeadamente em decisões de política externa. Um dos principais fatores responsáveis por essa mobilização esteve relacionado com a adição do Art. 55° que conferiu aos Cantões maior grau de participação nas decisões de política externa (Dardanelli, 2007). Segundo o que é expresso nas alíneas desse mesmo artigo, *“the Cantons shall be consulted on foreign policy decisions that affect their powers or their essential interests... In such cases the Cantons shall participate in international*

---

<sup>52</sup> O primeiro correspondente à dimensão federal e o terceiro, e último, representado nas Comunas (Dardanelli, 2007).

*negotiations in an appropriate manner*” (FDFA, 1999, p. 14). Esta revisão permitiu aos Cantões o direito a serem consultados e a envolvê-los nas matérias de execução de política externa, afetas a áreas da exclusiva responsabilidade do nível cantonal. Para além disso, uma outra consequência da Europeização, esta para o nível federal, correlaciona-se com a crescente exposição do país a tomadas de decisão ao nível internacional, cujo acesso cantonal as enfraquece ou fortalece<sup>53</sup> (Dardanelli, 2007).

Para além dessas mudanças ao nível legislativo, outra forma que pudemos encontrar da influência direta que o *acquis communautaire* europeu teve sobre a política externa suíça está relacionada com as controvérsias sobre a livre circulação de indivíduos e a cooperação na área da segurança interna. Estes têm-se tornado, de uma forma geral, emblemáticos numa espécie de “isolacionismo disfarçado” em relação à UE (Koch & Lavenex, 2007, p. 148). Lavenex explica-nos que a Suíça é um caso de “integração sem pertença”, na medida em que a Confederação Helvética, de certa forma, tem-se sujeitado a grande parte das secções desse mesmo *acquis*, através da adoção de um número significativo de acordos bilaterais (Lavenex, 2009, p. 547). Neste contexto, a oposição à adesão à UE tem vindo a aumentar e tal facto pode ser observado como um sinal, da parte dos suíços, de que a abordagem bilateral é a única aceite pelo sistema vigente neste país. Como tal, o próprio discurso público é ambivalente, pois enquanto existem ganhos e perdas na integração dos mercados, existe oposição a mais integração europeia. Isto, na prática, pôde efetivamente ser observado na questão sobre a livre circulação de indivíduos mas não de mercadorias. A adesão aos Acordos de Schengen e Dublin<sup>54</sup> enfrentou a oposição do SVP, mas não foi bloqueada por este (Koch & Lavenex, 2007).

#### **4.1.2 – A influência da Europeização no princípio da Democracia Direta**

Um dos outros princípios fundamentais da política externa suíça traduz-se na democracia direta. Na medida em que este princípio é inerente à conduta de política interna da Confederação, pressupõe-se que esta não é afetada numa escala significativa, como é o caso do federalismo (Dardanelli, 2007). No entanto, Trechsel demonstra-nos que, apesar de apenas parcialmente, esta política poderá, em alguns cenários, ser influenciada ou influenciar ela mesma, quaisquer processos de integração europeia a longo prazo de forma significativa. Segundo este autor, os referendos e outras iniciativas populares apenas começaram a ter algum

---

<sup>53</sup> Enquanto o nível federal concedesse acesso aos Cantões para a formulação de políticas europeias, estes poderiam, em troca, fornecer o apoio cantonal à adoção dessas mesmas políticas, através da sua implementação com o apoio popular (Dardanelli, 2007).

<sup>54</sup> A adesão ao Acordo de Dublin, apoiada pelos partidos da esquerda e centro-direita, serviu para cumprir perspetivas distintas mas correlacionadas. Para a centro-direita, estes acordos eram observados como algo que iria melhorar as condições de segurança e reduzir os custos no sistema suíço de asilo. Para a esquerda, estes também eram perspetivados de forma positiva, uma vez que a cooperação internacional em matérias de asilo poderia atrasar o endurecimento das regulações a essas políticas (Afonso & Maggetti, 2007).

impacto a partir do início dos anos 90 (Trechsel, 2007). No que toca aos assuntos relacionados com a Europeização, destacam-se o referendo mandatário, o referendo opcional e a iniciativa popular. O mandatário, que existe já desde a Constituição Federal de 1848, dita que emendas constitucionais deverão ser aprovadas por maioria dupla de ambos os Cantões e população. Em 2003, uma cláusula terá sido acrescentada, firmando que “qualquer tratado internacional que contenha importantes cláusulas legais” ou que conduza à elaboração de leis federais, deverá ser submetido a um referendo opcional<sup>55</sup> (Trechsel, 2007, p. 38). Já as iniciativas populares, estas requerem a formulação de uma proposta completa ou parcial que defina qual o objetivo geral a alcançar com uma mudança na Constituição. Ambas estas formas precisam de reunir 100,000 assinaturas, dentro de um período de 18 meses, conforme exposto no Art.139º da Constituição Federal da Suíça (Trechsel, 2007).

Para efeitos de adesão a organizações internacionais, quer de defesa coletiva (i.e. NATO), quer de natureza supranacional (i.e. UE), desde 1977 que, de acordo com os termos do Art.140º da Constituição Federal Suíça, essa entrada deverá ser aprovada por meio de um referendo mandatário (FDFA, 1999). Em 1988, este regulamento tornou-se um pouco mais flexibilizado na medida em que o Conselho Federal decidiu incluir, nas mensagens ao Parlamento suíço, um capítulo que abordasse a compatibilidade de atos legislativos suíços com o direito e as políticas do Conselho da UE. Neste plano, apesar de a perspectiva de adesão à UE ter-se quase desvanecido<sup>56</sup>, certo é que a adesão da Confederação Suíça à ONU, bem como a aprovação e entrada em vigor dos Acordos Bilaterais com a União, serviram como elemento tranquilizador do argumento dos mais eurocéticos que afirmavam que existia uma grave ameaça à democracia direta da Suíça, caso este Estado optasse pela entrada na UE (Trechsel, 2007).

### **4.1.3 – Neutralidade suíça e União Europeia – ainda um tabu ou uma nova compatibilidade?**

O terceiro, e último princípio fundamental que caracteriza a política externa suíça é o da neutralidade. Apesar das rápidas mudanças a nível internacional, este permanece inalterável (Ganser & Kreis, 2007).

Até ao final da Segunda Guerra Mundial, a neutralidade suíça em assuntos militares entendia-se, na sua definição tradicional, como o não envolvimento em conflitos armados. Na perspectiva dos suíços, enquanto estes se preparavam para se auto defenderem em quaisquer potenciais cenários de conflito, comprometiam-se, também, a não se envolverem em confrontos contra outros Estados sob a forma de agressores. Só na

---

<sup>55</sup> Distinguem-se do mandatário, pois nestes não é necessário a dupla maioria dos Cantões e população (Trechsel, 2007).

<sup>56</sup> O voto contra à entrada da Suíça na Área Económica Europeia (AEE) colocou um fim ao posicionamento político favorável a uma adesão à UE por parte do governo federal (Trechsel, 2007).

eventualidade de a Confederação sofrer um ataque armado por parte de outrem é que o princípio de neutralidade deixaria de vigorar durante esse mesmo conflito (Ganser & Kreis, 2007). No entanto, devido às mudanças no sistema internacional pós-Guerra Fria, também se assistiu a um período de mudança nas perspetivas dos suíços sobre que papel para a Suíça, num mundo em que essa conceptualização de neutralidade era algo já pertencente ao passado (Goetschel, 2007). Neste sentido, num relatório sobre a neutralidade, apresentado pelo governo federal em março de 1992, Mathias Krafft<sup>57</sup> concluiu que a “neutralidade perdeu a sua importância do passado como uma estratégia de sobrevivência para pequenos Estados num ambiente hostil” (Ganser & Kreis, 2007, p. 61). Nesse mesmo relatório, constatou-se que a neutralidade deixaria de representar um entrave numa longa lista de políticas relativas às relações externas da Suíça. De entre estas destacaram-se a cooperação militar para o fortalecimento das estruturas de segurança<sup>58</sup>, bem como a adesão ao Conselho da Europa ou, ainda, participação na implementação de sanções económicas e militares (Ganser & Kreis, 2007).

Na adaptação ao novo contexto estratégico global na era pós-Guerra Fria, o Ministério da Defesa da Suíça apresentou os seus novos conceitos de neutralidade, num relatório de segurança publicado em 1990. Pela primeira vez, a conceção secular de uma política de segurança unilateralista transitou para uma política de colaboração, uma vez que no seu entender, a neutralidade deveria ser sujeita a uma revisão fundamental (Ganser & Kreis, 2007).

A neutralidade, assim, tornou-se num conceito dinâmico, substituindo a sua natureza estática que vigorava antes do fim da ordem internacional durante o período da Guerra Fria (Ganser & Kreis, 2007). Para o caso suíço, com estas novas adaptações ao constante surgimento de novos desafios à sua segurança no ambiente internacional, este conceito tem sido revisto e reavaliado não só pela elite política helvética, como também pela população. De uma neutralidade armada apenas com fins de garantir a sua própria sobrevivência e soberania, a perceção concetual sobre este princípio para a Suíça mudou, portanto, para a de uma neutralidade baseada em mecanismos multilaterais de cooperação. Estes serviriam o propósito de promover um ambiente internacional mais seguro (Ganser & Kreis, 2007). Sobre este aspeto, Ganser e Kreis fizeram boa referência a um argumento de Laurent Goetschel sobre a questão que se colocava aquando dos Tratados de Maastricht e Amesterdão relativa à compatibilidade ou incompatibilidade da neutralidade com a PESC. Neste contexto, afirmou que a neutralidade do pós-Guerra Fria não seria incompatível com esta política comum. Pelo contrário, até poderia complementá-la, na medida em que Estados neutrais poderiam ser um

---

<sup>57</sup> Antigo diretor do serviço de Direito Internacional do Ministério das Relações Externas da Confederação Suíça.

<sup>58</sup> Numa fase inicial com a ONU, mas depois estendida a outras organizações internacionais de promoção da segurança global como a NATO, a OSCE ou a UE (DeVore & Stähli, 2011).



benefício para moldar um aspeto importante da PESC – o lado não militar da gestão de crises internacionais (Ganser & Kreis, 2007).

Para estes efeitos, Estados neutrais como a Suíça poderiam assinalar o valor acrescentado de instrumentos não militares de gestão de conflitos, de forma a assegurar a paz. Stähli e DeVore, num estudo que realizaram no âmbito de procurar perceber a evolução da operacionalização das políticas de segurança da Suíça, identificaram quatro categorias de segurança, definidas na Política de Segurança de 2010 da Confederação Helvética. Estas eram referentes ao reforço do policiamento e do Estado de Direito, a prevenção de desastres naturais, a proteção dos interesses nacionais e o desenvolvimento da defesa militar (DeVore & Stähli, 2011). Estas categorias, por sua vez, são distinguidas partindo dos meios empregues a cada uma delas. Efetivamente, muitos dos acordos ou integração em organizações internacionais são aplicados a apenas uma delas e nunca em simultâneo. No entanto, tal facto não impede a Suíça de procurar um melhor entendimento com outros atores internacionais como a UE ou a NATO, com o propósito de direccionar este seu proativismo a mais do que uma categoria (DeVore & Stähli, 2011). A conclusão de novos acordos e extensão das áreas existentes de cooperação irão contribuir ainda mais para este caminho bilateral, em áreas vitais como, por exemplo, a Segurança (Federal Government of Switzerland, 2016). Neste contexto, a Suíça poderia prestar um enorme contributo ao quadro da PESC, nomeadamente nas missões e operações da PCSD da UE, através da procura de uma solução não militar para esses mesmos conflitos (Ganser & Kreis, 2007).

Tendo em conta este enquadramento, não será descabido pensar na neutralidade como sendo compatível com uma maior Europeização no carácter da política externa suíça. De acordo com o mais recente relatório sobre a estratégia da política externa da Suíça (para o período de 2016 a 2019), a aplicação da neutralidade “não se encontra vinculada a normas legais mas depende de uma análise do ambiente internacional predominante” (Federal Government of Switzerland, 2016, p. 11). Para além disso, acrescenta ainda que *“neutrality... Is a flexible instrument that can be used to implement Swiss foreign policy and facilitate contact with different partners”* (Federal Government of Switzerland, 2016, p. 11).

Conforme pudemos verificar a partir destas últimas secções, à luz da *role theory*, o *national role conception* da Suíça, tal como descrito por Church como sendo um pequeno Estado europeu e neutral (não pertencente à UE), teve que se adaptar às alterações exigidas pelo sistema internacional vigente. Isto notou-se, deveras, na adesão da Suíça à ONU, bem como na conjuntura de Acordos Bilaterais que assinou juntamente com a UE. Como tal, estes fatores, que contribuíram para um aumento da influência da Europeização na política externa suíça, originaram fenómenos internos e externos de adaptação nos três princípios fundamentais dessa mesma política – o federalismo, a democracia direta e a neutralidade. Este processo causou, no *role enactment* suíço, alterações que se traduziram em dinâmicas de *role learning* (Levy,

1994). Isto na medida em que, devido ao surgimento de novas interpretações por parte da Confederação face às alterações no sistema internacional (da Guerra Fria à ordem pós-Guerra Fria), uma maior Europeização fez com que o seu *role* tivesse que ser revisto, como forma de se adaptar à nova realidade internacional. Por outras palavras, conseguimos aqui observar processos de persuasão normativa e socialização (Harnisch, 2011) aplicados de forma distinta, às adaptações que foram feitas pelas autoridades suíças ao *national role conception* da Suíça. A persuasão normativa é possível ser observada no princípio da neutralidade, onde devido à interação entre a Suíça e a UE, conseguimos observar que este princípio foi adaptado para que houvesse uma melhor integração da Suíça nos mercados europeus e na livre circulação de pessoas e mercadorias entre estes dois atores. Estas alterações na postura helvética ficaram demonstradas na assinatura dos Acordos Bilaterais anteriormente mencionados.

No que toca à socialização, esta poderá ser observada através da influência que a Europeização exerceu sobre o federalismo e a democracia direta na Suíça. Aqui pudemos constatar que, ao interiorizar regras comportamentais inerentes ao sistema internacional vigente, a Suíça no âmbito da sua avaliação interna sobre o peso dos Cantões nas suas decisões de política externa (que os afetassem diretamente) optou por adaptar a sua própria Constituição de forma a encontrar compatibilidade com os padrões jurídicos e políticos da UE (Trechsel, 2007).

Na secção seguinte, iremos analisar de que forma é que a Suíça concetualiza, coordena e procura capitalizar o seu papel na ordem internacional, partindo das suas participações nas missões e operações da PCSD.

## **4.2 – O papel internacional da Suíça na gestão de crises e o seu contributo às missões e operações da PCSD**

No relatório sobre as prioridades estratégicas da política externa suíça de 2016-2019, é possível verificar que, de forma a assegurar os seus interesses, segurança, prosperidade e independência, a Suíça depende de um ambiente internacional estável (Federal Government of Switzerland, 2016). Este complementa, ainda, que para o conseguir, a Suíça precisa de ter boas relações com os seus países vizinhos e os seus parceiros comerciais mais relevantes<sup>59</sup>. Para isso, a Confederação procura promover soluções construtivas, bem como o diálogo, atuando como *bridge builder* na ajuda à resolução de conflitos. Sobre este aspeto, os suíços “farão uso exclusivo da sua longa experiência e especialidade em fornecer os seus

---

<sup>59</sup> A UE e os Estados membros da EFTA (*European Free Trade Agreement*) (Federal Government of Switzerland, 2016)

instrumentos” como forma de promover a boa gestão civil de crises (Federal Government of Switzerland, 2016, p. 3).

Entre essas principais competências suíças, uma das que mais se destaca é a mediação internacional. Na opinião de Harald Müller, autor que observa a Suíça como sendo um *middle power*, este Estado, apesar das suas pequenas dimensões, apresenta características e capacidades suficientes para poder levar a cabo ações de influência que não só poderão servir os seus próprios interesses, como também poderão contribuir para um propósito mais alargado. Essas mesmas capacidades (económicas, políticas ou diplomáticas) alavancam, subseqüentemente, a voz atribuída a este Estado para mediar esforços de resolução de contendas internacionais, dentro de um espectro não militar (Müller, 2011). Müller exemplifica ainda que um dos principais esforços suíços de mediação, espelhado na Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) em 1975 permitiu, posteriormente, a ratificação do Ato Final de Helsinquia, documento esse que serviu como arranque para a criação da OSCE (Graf & Lanz, 2013).

No entanto, ainda dentro desta matriz, Lanz e Graf definiram o *role conception* da Confederação Helvética como sendo um pequeno Estado (Graf & Lanz, 2013). Pequenos Estados, de acordo com o raciocínio de Goetschel definem-se da seguinte forma: *“the qualification of a state as ‘small’ in the context of foreign and security policy meant that such a state was perceived as no danger to neighboring states... While the concept of small states has always been a relative term (since qualifying a state as small only makes sense in relation to large states), the consequences of being large or small, however, were not always purely relative”* (Goetschel, 2007, p. 170). No entanto, com os desenvolvimentos verificados na estrutura social internacional, este conceito começou a ser percecionado de forma diferente, nomeadamente ao nível dos critérios necessários para classificar um Estado como “pequeno”. A importância, segundo Goetschel, da “pequenez” depende da noção do poder e da natureza do sistema internacional vigente. O poder, segundo o raciocínio deste autor, divide-se em duas dimensões distintas mas interligadas, o “sentido positivo” e o “sentido negativo” (Goetschel, 2007, p. 170). Quanto ao primeiro, observando-o através da concetualização teórica da *role theory*, este tipo de poder, definido como influência, classifica-se como sendo a capacidade de um indivíduo, ou grupo de indivíduos (do ‘eu’), em moldar a conduta de outro indivíduo ou grupo de indivíduos (do ‘outro’) da forma que servir melhor os seus interesses. No que toca ao sentido negativo, este designado como autonomia, o poder constitui-se como a habilidade de prevenir outros atores de alterarem os comportamentos do ‘eu’. Goetschel acrescenta ainda que, na procura por estabelecer esse equilíbrio, os pequenos Estados

tentam compensar a sua fraqueza quantitativa tradicional<sup>60</sup> através da enfatização de virtudes qualitativas como a mediação, o *bridge building* ou outras formas não coercivas (Goetschel, 2007).

No contexto da procura pela definição apropriada para o seu *role conception*, os pequenos Estados entram, portanto, num dilema quanto ao seu poder externo. O dilema tradicional para os pequenos Estados consiste em gerir o equilíbrio entre a influência e a autonomia, e a Suíça enquadra-se neste contexto (Goetschel, 2007). Após a Guerra Fria, a Suíça começou a seguir uma abordagem algo passiva, em atividades que visavam a promoção da paz com base nos seus “bons ofícios”<sup>61</sup> (Goetschel, 2007, p. 173). Neste sentido, a autonomia, apesar de ainda ter o seu peso nas políticas externas helvéticas (conforme se pôde observar anteriormente, na secção sobre a Europeização e a sua influência no federalismo), certo é que estas se adaptaram com o desenvolvimento do sistema internacional em que este pequeno Estado se insere. Um exemplo ilustrativo disso é o da neutralidade permanente suíça que, tendo em conta aquilo que foi anteriormente mencionado, serviu sempre como argumento para os mais conservadores no exercício da sua oposição a uma maior abertura da Suíça no que concerne à sua adesão a organizações internacionais ou a participar em operações militares de apoio à paz (Goetschel, 2007). Com as alterações ao nível legislativo interno, a Suíça pôde redefinir o seu *role conception* nacional. De uma neutralidade tradicional correspondente ao período anterior ao final da Segunda Guerra Mundial<sup>62</sup>, transitou para um *role conception* de neo-neutralidade<sup>63</sup>. Já no pós-Guerra Fria, a Suíça perceciona o seu *role conception* como sendo o de um defensor do *peacebuilding*. Esta concetualização é feita de uma forma mais conciliadora com aquela dos seus principais parceiros na Europa (Goetschel, 2013). Neste sentido, no seu relatório de política de segurança de 1990, a possibilidade em acordos de cooperação com a Europa para a promoção da Segurança terá sido aberta por parte da Suíça. A promoção da paz e direitos humanos, foram inseridas nos objetivos principais da política externa suíça<sup>64</sup>, sendo que esta é, simultaneamente, um dos princípios consagrados na sua Constituição Federal (FDFA, 1999). Sobre este aspeto, a inclusão de elementos civis neste princípio de política

---

<sup>60</sup> No passado, esta era medida normalmente tendo em conta o controlo sobre instrumentos militares e económicos (Goetschel, 2007).

<sup>61</sup> Na promoção da paz, a Suíça desempenha atividades onde as partes em conflito são abordadas e trazidas para a mesa de negociações onde, sem exercer quaisquer pressões ou influência política, procura assumir mandatos de proteção, fornecer espaço para conferências ou assistência à arbitragem das contendas (Goetschel, 2007).

<sup>62</sup> Onde o principal objetivo era o de assegurar a própria sobrevivência nacional, bem como promover o desenvolvimento nacional através de apenas e somente, trocas comerciais. Neste princípio, a ideia que vigorava para a interação externa com os vizinhos era traduzida como sendo de abstenção individual, defendendo a ausência total do Estado neutral em quaisquer conflitos e disputas internacionais (Goetschel, 2013).

<sup>63</sup> Neste conceito, introduzido por Georg Cohn em 1939, Goetschel comparou-o com o conceito tradicional de neutralidade, sendo que a diferença entre estes se baseava na ideia de que, com a neo-neutralidade, a desqualificação dos conflitos armados era feita de uma forma ativa e coletiva, em que Estados beligerantes deveriam ser sancionados ou punidos pela comunidade internacional, independentemente daqueles que adotassem posturas mais passivas (Goetschel, 2013).

<sup>64</sup> Apesar da enorme contestação da inclusão desta medida por parte do SVP, sendo que a razão apresentada por este partido estaria relacionada com a problemática do envio de tropas suíças para missões de manutenção da paz (Graf & Lanz, 2013).

externa teve um forte apoio por parte do público, levando a que a Suíça se pudesse envolver, sem grandes entraves, na gestão civil de crises internacionais (Graf & Lanz, 2013).

Tendo em conta este enquadramento, para este salto importante na política externa suíça, destacam-se quatro níveis que permitiram um maior envolvimento suíço nestas atividades. O primeiro correlaciona-se com uma firmeza na base legal sobre as políticas de promoção da paz. O segundo remete para a integração e ancoramento institucional do *peacebuilding* civil na administração federal<sup>65</sup>. O terceiro, ligado à promoção da paz como uma área da política externa que, após a Guerra Fria, se tornou especializada e profissionalizada. E, por último, uma maior abrangência da política de promoção da paz quanto a tipologias de intervenções para levar a cabo essa mesma política (Graf & Lanz, 2013).

Existem, no entanto, dois aspetos a ter em conta quando distinguimos a conduta da política externa helvética em comparação com a de outros Estados europeus ocidentais de pequena dimensão. Enquanto por um lado, a Suíça beneficia de um maior grau de autonomia na prossecução das suas principais atividades de promoção da paz, por outro verifica-se uma permanência vincada de um carácter civil na maioria dos instrumentos da política helvética para a operacionalização e concretização desse mesmo propósito (Graf & Lanz, 2013). Apesar de esses aspetos atípicos se correlacionarem com a não pertença da Suíça na UE, certo é que com a possibilidade de esta se integrar como participante nas missões e operações da PCSD, a Confederação Helvética procura levar a cabo os seus objetivos de política externa de promoção da paz e segurança através de um maior envolvimento nessas mesmas atividades de gestão de crises internacionais. Esta procura, por parte da Suíça, de uma sinergia com a EU em matérias de gestão de crises internacionais, resultou da criação da PCSD e da subsequente observação helvética da complementaridade que a PCSD poderia trazer aos seus objetivos de política externa de promoção da paz e dos direitos humanos. As adaptações do seu *role conception* de mediador e *bridge builder*, foram sobretudo de índole quantitativa. Isto observa-se, conforme anteriormente exposto, no aumento do contingente civil suíço para a sua participação em atividades de promoção da paz. Não é, portanto, descabido considerar que esta adaptação suíça do seu *role conception* tenha sido feita a partir apenas de um processo de *adjustment change* (Herrmann, 2003).

Na secção seguinte iremos procurar demonstrar como é que a Suíça tem contribuído para estas missões, bem como de que forma esse contributo tem sido observado internamente.

---

<sup>65</sup> No ministério dos Assuntos Externos, foi adicionado um departamento sob a denominação de Divisão de Segurança Humana, em 1990 (mais tarde renomeado para Divisão da Paz e Direitos Humanos) (Graf & Lanz, 2013).

### 4.3 – A participação helvética nas missões e operações da PCSD da UE

Em 2005, quando entrevistada pela imprensa suíça, Micheline Calmy-Rey<sup>66</sup> afirmou que a “constituição da UE, conforme escrita presentemente, é compatível com a nossa neutralidade. Isto poderia mudar, no entanto, aquando a União Europeia introduzir a Política Externa e de Segurança Comum” (Ganser & Kreis, 2007, p. 55). À medida que a UE se alargava a outros Estados, isto em simultâneo com o aumento do número de tratados com terceiros Estados, a vontade da Suíça em aprofundar os seus acordos bilaterais com a União também se foi desenvolvendo. A Suíça, apesar de ter abandonado o seu projeto de adesão à UE, não deixou de parte esta tendência. Com a PCSD a lançar as suas primeiras missões e operações, a Confederação não tardou a entrar a bordo (Tardy, 2014).

A propensão, da parte helvética, em privilegiar esta relação bilateral no contexto da promoção da paz e da segurança, tem levado a uma consolidação das suas parcerias com a UE neste sentido. Gstöhl, sobre este aspeto, afirma que antes da PCSD se ter institucionalizado, estas relações assentavam numa base essencialmente económica e comercial (Gstöhl, 2007). Só mesmo a partir dos anos 90 é que este cenário se alterou, conforme se pôde demonstrar na secção anterior, aquando da introdução da dimensão de promoção da paz e defesa dos direitos humanos na política externa suíça. No entanto, alguns limites na natureza das relações bilaterais com a UE estendem-se desde a necessidade de cobertura de interesses de ambas as partes no decorrer das negociações, até ao condicionalismo da União de que essas negociações deverão estar em concordância com o direito comunitário.

Para além disso, a União não compromete o seu poder institucional de tomada de decisão, ou seja, apesar de permitir à Suíça a sua participação nas dinâmicas de moldagem de decisões, tal não acontece com os procedimentos de tomada de decisão sobre quaisquer matérias de política externa que sejam exclusivas à própria UE (Gstöhl, 2007). Esta postura condicionadora da UE, no entanto, não representa o maior entrave à relação bilateral que se verifica entre estes dois atores. Pelo contrário, existe alguma sinergia no que toca a alguma aceitação da parte da Suíça quanto a estes condicionalismos, uma vez que este Estado pretende preservar a sua autonomia nacional, em detrimento de procurar aumentar, de forma coerciva, a sua influência internacional (Papadopoulos, 2007). Na perspetiva helvética, alguma adaptação ao *acquis communautaire* não causará perdas de soberania ou prejudicará os seus princípios fundamentais de política externa. Isto porque, ao contribuir e, possivelmente, se tornar num elemento central no que toca às suas participações

---

<sup>66</sup> Antiga Ministra dos Assuntos Externos da Suíça.

para o sucesso das políticas externas da UE<sup>67</sup>, maiores serão os ganhos nacionais e organizacionais (Lavenex, 2009).

Para que nos seja possível, então, compreender as razões que levam a Suíça a envolver-se nas missões e operações da PCSD da UE, para posteriormente responder à pergunta de investigação, é importante que se compreenda quais as suas perspetivas sobre como levar a cabo o seu compromisso para a promoção da paz e segurança, o qual se tem vindo a tornar cada vez mais significativo.

Como objetivo nuclear, a Suíça procura providenciar um ímpeto significativo a uma ordem internacional viável e justa. Dadas as suas características que a definem como um país “altamente globalizado com uma economia orientada para as exportações”, a segurança e prosperidade da Confederação Helvética depende de uma estrutura internacional com essas características (Federal Government of Switzerland, 2016, p. 21). No decorrer de uma crise, a Suíça considera como sendo de vital interesse desempenhar um papel que lhe permita auxiliar na moldagem do ambiente internacional através de formas de envolvimento compreensivas e criativas.

Na ordem internacional hodierna, com características multipolares, a Suíça considera-se como um “país europeu a representar os valores europeus” (Federal Government of Switzerland, 2016, p. 21), afastando-se dessa forma de quaisquer polos centralizadores de poder. Na vertente geográfica, as áreas prioritárias de ação para a Confederação Suíça centram-se em regiões incluídas na área interna da OSCE<sup>68</sup>, do Médio Oriente<sup>69</sup> e África<sup>70</sup>. Como principal fórmula de implementar e operacionalizar os seus esforços de execução dos objetivos externos no âmbito destas políticas, o Departamento Federal de Assuntos Externos da Suíça define a mediação e facilitação como os seus principais instrumentos de ação (Federal Government of Switzerland, 2016). Estes instrumentos, por sua vez, traduzem-se nos bons ofícios helvéticos que são, ainda hoje, mundialmente bastante procurados e apreciados, para além de desempenharem um papel eficiente na redução e resolução dos conflitos.

---

<sup>67</sup> Para além das suas participações em missões e operações da PCSD, a Suíça tem cooperado com algumas outras instituições da UE ligadas não só à PESC, como também em outros ramos como: a Europol – cuja colaboração com a União, desde 2004, lhe permite a prevenção e combate a formas sérias e organizadas da criminalidade e terrorismo internacionais – ou a Agência de Defesa Europeia – cujo acordo de cooperação, legalmente não vinculativo, terá sido assinado em 16 de março de 2012 – em que a cooperação permite a ambas as partes signatárias, uma constante e fluente dinâmica de troca de informações. Este acordo, em particular, aborda questões relacionadas com investigação e desenvolvimento, aquisições e manutenção de armamento. Este acordo permite ainda à Suíça participar nos projetos e programas da Agência que desejar (FDFA, 2021).

<sup>68</sup> Nesta área, os Balcãs Ocidentais constituem a sub-região prioritária de atuação por parte da cooperação da Suíça com outros intervenientes, nomeadamente em missões como a EUFOR Althea e a EULEX Kosovo, com a UE e a *Kosovo Force* (KFOR) no Kosovo, com a NATO (DDPS, 2022).

<sup>69</sup> Em zonas como o Levante ou, até mesmo, no Afeganistão, em que a Suíça chegou a cooperar com a NATO na *International Security Assistance Force* (ISAF) (DDPS, 2022).

<sup>70</sup> Com particular destaque para as sub-regiões do Sahel e do norte de África (Confederação Suíça, 2016).

Para além desses instrumentos, a Suíça recorre, também, a outros à sua disposição a fim de promover a paz e segurança humanas. Estes desempenham um papel crucial nesta política da Confederação Helvética. Os que mais se destacam são o fortalecimento de instituições que asseguram o desenvolvimento e implementação do Estado de Direito, a transição democrática e, ainda processos que estabeleçam uma paz duradoura que não permita o reacender de novas escaladas de violência. Ao promover os direitos humanos, em conjugação com a paz e segurança, a Suíça pode, portanto, procurar desempenhar um papel relevante, por exemplo, em aspetos relacionados com a criação e financiamento de projetos que fomentem a sociedade civil, o setor privado, e outros atores não estatais<sup>71</sup> em assuntos ligados a esses direitos (Federal Government of Switzerland, 2016).

Para além dos seus esforços humanitários e de gestão de crises, a Suíça confere enorme importância a outras áreas afetas a este seu compromisso para a promoção da paz e segurança como, por exemplo, a proteção e garantia dos direitos dos migrantes nas suas regiões de origem<sup>72</sup>, gestão dos fluxos migratórios e, ainda, o combate ao terrorismo internacional, este último representando um dos elementos-chave desse seu compromisso<sup>73</sup> (Federal Government of Switzerland, 2016). Neste sentido a Confederação pretende ser observada como um ator fidedigno e prudente, empenhado no direito internacional e numa política externa ligada às suas quatro esferas estratégicas de ação, a saber, a prevenção, o reforço do Estado de Direito, a proteção e a gestão de crises (Federal Government of Switzerland, 2016).

No que concerne à definição de respostas comuns a desafios globais, a Suíça atribui também, relevância à capacidade das organizações internacionais de levarem a cabo ações para a resolução desses mesmos problemas (Federal Government of Switzerland, 2016). De entre esses desafios globais, para os quais este Estado procura cooperar com outros atores corporativos internacionais<sup>74</sup>, o *peacebuilding* constitui a fórmula mais adequada para os suíços se envolverem em missões de promoção da paz de natureza militar e civil, sem que sejam prejudicados os seus princípios fundamentais de política externa. Neste sentido, um dos exemplos mais importantes é o da cooperação helvética com a UE na PCSD (FDFA, 2016, p. 44). Efetivamente, a Suíça percebe esta política da UE como sendo de enorme relevância “no domínio da promoção civil e militar da paz, prevenção de conflitos e mediação, por exemplo nos Balcãs”, encontrando

---

<sup>71</sup> Em março de 2015, a Suíça participou na missão da OSCE na Ucrânia (OSCE Ukraine MMS), auxiliando o Comité Internacional da Cruz Vermelha a fornecer mantimentos durante o cessar-fogo, às pessoas afetadas pelo conflito na região de Donetsk (Federal Government of Switzerland, 2016).

<sup>72</sup> Fornecendo apoio aos países de primeiro refúgio, Estados no Corno de África e na Europa de Leste, nomeadamente nas suas capacidades de receção e proteção de refugiados de conflitos armados (Federal Government of Switzerland, 2016).

<sup>73</sup> Na sua estratégia de contra terrorismo de 2015, o combate a esta ameaça encontra-se inserido no quadro da Constituição Federal e em concordância com o direito internacional (Federal Government of Switzerland, 2016).

<sup>74</sup> Dentro deste contexto, atores corporativos internacionais é referente a organizações internacionais (FDFA, 2016).



aqui pontos de convergência com os seus objetivos de política externa aqui abordados (Confederação Suíça, 2016, p. 7600). Como tal, a Suíça participou, e continua a participar, em várias missões e operações sob a égide da PCSD, através do envio de funcionários com experiência civil e militar. A nível de destacamentos, para que tal lhe fosse possibilitado, a Suíça e a UE assinaram acordos de participação separados.

### **4.3.1 – A participação suíça nas missões civis da PCSD**

De acordo com uma funcionária do Departamento de Segurança e Defesa da Divisão Europa do FDFA<sup>75</sup>, *“Existe uma enorme tendência para que hajam várias comunicações da parte suíça de que a Confederação faz parte da Comunidade Europeia como um todo, partilhando dos mesmos valores da UE e possuindo os mesmos objetivos de política externa, ainda que não a 100%”* (FDFA, 2022). Esta informação confirma que a UE e a Suíça procuram trabalhar em conjunto para a melhoria da segurança, estabilidade, liberdade e criação de boas condições de vida para todos. Em simultâneo, estes objetivos comuns são executados através da participação helvética nas missões e operações da PCSD. A Suíça perspetiva a UE, principalmente através destas missões, como um ator com impacto internacional, aquando da sua decisão em enviar contingentes para o terreno. Dessa forma, tendo em conta a sua condição de pequeno Estado, ao envolver-se nos teatros dessas operações, permite-lhe causar um maior impacto no que toca aos seus objetivos de política externa, algo que seria muito mais desafiante na eventualidade de este Estado agir de forma unilateral (FDFA, 2022).

No momento da finalização da escrita da presente dissertação (outubro de 2022), cerca de 20 a 30 funcionários encontram-se a trabalhar, na Missão Permanente da Suíça em Bruxelas, sendo que este é o principal ponto de convergência de todas as comunicações entre o Governo Federal suíço e o SEAE, no setor de Segurança e Defesa (FDFA, 2022). Ainda nessa entrevista, procurou-se saber um pouco mais sobre a forma como a Confederação concilia o seu princípio de neutralidade com o seu envolvimento nas missões da PCSD. Segundo a informação obtida, *“em missões civis, este princípio não representa quaisquer obstáculos, uma vez que não há nenhum propósito militar e não existe nenhum conflito armado a decorrer na área”* (FDFA, 2022).

No que toca às regiões de interesse para a Suíça em participar nestas missões e operações, grande parte centra-se em África. Neste sentido, a UE procura estabilizar regiões e países na sua vizinhança. Ao completar os processos de estabilização nessas zonas de conflito, reduz-se o número de pessoas a procurar asilo e refúgio no continente europeu. Quanto maior e mais significativo é o contributo para a paz, segurança

---

<sup>75</sup> Uma das divisões do Departamento Federal dos Assuntos Externos da Suíça, responsável pela cooperação com a UE no setor civil.

e estabilidade nessas zonas, melhores serão as condições de vida dessas pessoas nos seus países de origem, evitando assim um retrocesso nas situações humanitárias vividas nessas regiões (FDFA, 2022). Para além desse fator, regiões estáveis criam vizinhos estáveis, o que facilita e melhora as condições para trocas comerciais, melhorando assim as relações económicas entre esses países. Já as missões nos Balcãs e na Europa de Leste, estas apresentam-se como sendo uma exceção à regra, uma vez que estas terão sido implementadas nos primórdios da PCSD e são percecionadas pela Suíça como sendo boas oportunidades de estabilização da sua própria vizinhança (FDFA, 2022).

O maior contributo em termos quantitativos e qualitativos, por parte da Suíça nas missões e operações da PCSD da UE, é atribuído às missões de natureza civil. Até à data desta análise, participou em cerca de 10 destas missões, das quais 7 são de natureza civil (Confederação Suíça, 2016). De entre estas, três ainda se encontram em funcionamento, ao passo que as outras já terão terminado (SEAE, 2019). Das missões que já foram declaradas pela UE como completas, os contributos da Suíça na EUPOL Proxima<sup>76</sup>, AMM Aceh/Indonésia<sup>77</sup>, EUPOL RD Congo<sup>78</sup> e EUPM BiH<sup>79</sup>, variaram em termos de recursos humanos empregues. Enquanto nas duas primeiras, foi lançada apenas uma missão de observação, a EUPOL RD Congo, pôde contar com a presença e contributo de um especialista em direito jurídico suíço a partir de 2008, até ao final da missão. Já na EUPM BiH, a Suíça envolveu-se partindo do envio de vários peritos, nomeadamente a nível de atividades de policiamento (Confederação Suíça, 2016). Quanto às operações civis da PCSD ainda em curso, a Suíça tem prestado contributos regulares à EULEX Kosovo<sup>80</sup>, à EUCAP Sahel Mali<sup>81</sup> e, ainda, à EUAM Ucrânia<sup>82</sup>. Na missão civil de promoção do Estado de Direito no Kosovo, esta contou com a presença e colaboração de sete especialistas suíços em direitos humanos, ao passo que na EUCAP Sahel no Mali, a Confederação Helvética auxiliou a UE com especialistas em avaliação do treino e apoio prestado às autoridades civis nacionais do Mali. No que toca ao envolvimento helvético na EUAM Ucrânia, este materializou-se através do destacamento de um especialista suíço em planeamento e avaliação (Confederação Suíça, 2016).

---

<sup>76</sup> Iniciada em dezembro de 2003 e terminada em dezembro de 2005 (SEAE, 2019).

<sup>77</sup> Iniciada em setembro de 2005 e terminada em dezembro de 2006 (SEAE, 2019).

<sup>78</sup> Iniciada em 1 de julho de 2007 e terminada em 30 de setembro de 2014 (SEAE, 2019).

<sup>79</sup> Iniciada em Janeiro de 2003 e terminada a junho de 2012 (SEAE, 2019).

<sup>80</sup> Em curso desde 4 de fevereiro de 2008 com data de término prevista para 14 de junho de 2020 (SEAE, 2019).

<sup>81</sup> Em curso desde 15 de janeiro de 2015 com data de término prevista para 14 de janeiro de 2021 (SEAE, 2019).

<sup>82</sup> Em curso desde 22 de julho de 2014 com data de término prevista para 31 de maio de 2021 (SEAE, 2019).

### 4.3.2 – A participação suíça nas operações militares da PCSD

A participação da Suíça em operações militares da PCSD é muito mais reduzida em comparação com as missões de natureza civil. De tal forma assim é que, das 12 missões militares da PCSD (das quais 6 ainda estão em curso), apenas se envolveu em 3 (EUFOR RDC<sup>83</sup>, EUTM Mali<sup>84</sup> e EUFOR Althea) das quais uma ainda se encontra em andamento – a EUFOR Althea na Bósnia Herzegovina<sup>85</sup>.

Na entrevista que nos foi concedida por um funcionário do Secretariado geral do DDPS, as motivações que levam a Suíça a continuar a sua participação nesta missão em particular são diversas. A principal está correlacionada com a “situação preocupante nos Balcãs”. Nesta região, a Suíça não só está presente nesta operação militar, como também optou por se envolver na KFOR no Kosovo<sup>86</sup>. Ao todo, para a EUFOR Althea, foram destacados cerca de 26 militares suíços. Tal como anteriormente observado, na perspetiva helvética um novo eclodir do conflito violento nos Balcãs poderá ter consequências diretas e sérias para a Confederação (DDPS, 2022).

Outro motivo prende-se com o facto de, no início desta participação, a ideia de *burden sharing*, seguida da solidariedade que a Suíça pretende demonstrar para com o seu parceiro europeu<sup>87</sup>, ter estado presente no esforço internacional em estabilizar a região dos Balcãs. A manutenção da paz, de acordo com o entrevistado do DDPS, estava “na moda” naquela altura, em que até *task forces* eram frequentemente destacadas para estas operações. Apesar da vontade em participar nestas operações, tem sido bastante desafiante para a Suíça a prestação de um contributo significativo, em termos materiais, nessas operações. Este problema provém de duas principais condicionantes legais, a saber a necessidade de um mandato da ONU e a obrigatoriedade de existir aprovação do Parlamento suíço para o destacamento de militares armados no terreno. Essa aprovação não é garantida na Suíça. Como exemplo, em 2009, a Suíça considerou a hipótese de poder participar na missão da PCSD na Somália (EUNAVFOR Atalanta<sup>88</sup>) para o combate à pirataria marítima. Apesar da aprovação do Governo, esta participação foi chumbada no Parlamento. Era necessário que houvesse uma forte narrativa para explicar a razão para a participação helvética nestas operações (DDPS, 2022).

---

<sup>83</sup> De junho a novembro de 2006, à qual a Suíça enviou 2 médicos militares não armados (Confederação Suíça, 2016).

<sup>84</sup> Contou com o contributo suíço apenas no período de maio 2014 a abril de 2015, através da presença e trabalho de um analista de imprensa (Confederação Suíça, 2016).

<sup>85</sup> Lançada em dezembro de 2004, esta operação não tem data de término prevista.

<sup>86</sup> Uma missão inserida no quadro de operações militares da NATO.

<sup>87</sup> No relatório de Política de Segurança da Confederação da Suíça, sobre este aspeto, pode-se ler, “*la Suisse fait ainsi preuve de solidarité envers un de ses principaux partenaires qui déploie ses efforts dans la promotion de la paix*” (Confederação Suíça, 2016, p. 7601).

<sup>88</sup> Lançada a 8 de dezembro de 2008 e sem data de término ainda prevista (SEAE, 2019).

Uma outra razão para a presença da Suíça em operações militares nesta zona, deve-se ao fortalecimento do elo de ligação com a UE, sendo que, hodiernamente, este se representa como um elemento fundamental na explicação dessa participação. Daí resulta um maior compromisso e uma maior vontade por parte da Confederação em fortalecer a cooperação com a UE em matérias de segurança e defesa. O seu envolvimento na EUFOR Althea representa um passo importante na realização desse mesmo objetivo de política externa (DDPS, 2022).

Outro aspeto fundamental baseia-se na ideia de que, no que toca às condições dessa mesma participação, o mandato da ONU era frequentemente restringido em missões da PCSD de treino militar, como foi o caso da EUTM Mali. Do ponto de vista suíço sobre a política de segurança, a ausência do envolvimento helvético nesta missão (apesar da vontade positiva do Governo Federal) originou que fossem realizadas conversações internas no intuito de concretizar um relatório de segurança que viria a ser adotado pelo Governo. Esta adoção foi levada a cabo com o objetivo de simplificar a condicionante do mandato da ONU ter de ser explícito. Este relatório foi útil para o envolvimento futuro da Confederação Suíça nestas operações se bem que, ainda numa perspetiva caso-a-caso (DDPS, 2022). Por outras palavras, na possibilidade de esse mandato possuir condições encorajadoras do ponto de vista da necessidade ou relevância desta missão, então o seu envolvimento é muito mais provável.

No que toca às vantagens adquiridas pela sua participação nestas missões, estas traduzem-se da seguinte forma. Num primeiro plano, com a estabilização da situação nos Balcãs, surge uma maior capacidade de controlo dos fluxos migratórios provenientes desta região com destino a vários outros países europeus. De seguida, ao envolver-se na EUFOR Althea, o seu próprio exército beneficia diretamente. Isto porque dado o seu tamanho relativamente pequeno, é fundamental para os militares suíços obterem lições no terreno, adquirindo uma maior experiência profissional em teatros de operações internacionais. Para além disto, o exército conta, também, beneficiar de melhores doutrinas e equipamento. Num último ponto, os suíços procuram, também, melhorar a sua cooperação com a UE no quadro de política de segurança e defesa. Neste sentido, para além da PCSD, a Suíça faz também parte da AED, bem como tem participado em alguns projetos da Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) (DDPS, 2022).

No entanto, no âmbito da sua política externa de participação neste tipo de operações, estas deverão ter como propósito central a manutenção da paz (permitido por lei) ao invés de *peace enforcement*, no qual a Confederação não participa, dado que isto é considerado incompatível com a sua política de neutralidade. Isto porque, uma das missões mais distantes da sua geografia, que contou com o seu envolvimento, decorreu no

Afeganistão<sup>89</sup>. Esta foi a única operação com características próximas da categoria de *peace enforcement* a contar com o envolvimento suíço. Esta exceção deve-se, principalmente, ao facto de esta missão não ter sido, inicialmente, considerada como operação de *peace enforcement*.

Com isto, não é incorreto afirmar que a proximidade geográfica ajuda a criar condições suficientemente fortes para que haja uma narrativa sólida para justificar a sua participação nestas operações. Os militares suíços não têm muitas oportunidades de treino no terreno fora do espaço geográfico suíço. E, com o envolvimento nestas missões essa oportunidade é fomentada, sendo que aqui poderão obter *know how*, nomeadamente sobre como é que a UE operacionaliza estas missões no terreno, desta forma adquirindo maior experiência em atividades de gestão de crises. Para além disso, os suíços poderão alcançar um maior conhecimento e experiência sobre como proceder numa melhor cooperação e coordenação com os restantes Estados europeus, em caso de conflito armado, onde a neutralidade deixasse de ser uma opção (FDFA, 2022).

Ainda sobre este aspeto, a “neutralidade faz parte do ADN suíço” (DDPS, 2022). Em todos os documentos oficiais de segurança e defesa da Suíça, podemos encontrar referências a este princípio de política externa. No entanto, existem dois aspetos a ter em consideração, o “*Right of Neutrality*” e a interpretação política da neutralidade (DDPS, 2022). No que toca ao primeiro aspeto, este baseia-se nas obrigações legais que são referentes ao facto de a Suíça ser um Estado permanentemente neutral. Estas obrigações, em suma, referem que não se deverá favorecer nenhum dos partidos num conflito, ou seja, não se deverá demonstrar parcialidades em relação a uma das partes envolvidas (FDFA, 1999).

Quanto ao segundo aspeto a ter em consideração, e em concordância com o que foi anteriormente referido sobre o dinamismo deste conceito na Suíça (Ganser & Kreis, 2007), a interpretação política da neutralidade evoluiu ao longo do tempo. Desde que haja entendimento de compatibilidade entre este princípio e uma ação externa tomada pela Suíça (por exemplo, a sua participação numa operação ou missão encabeçada por uma organização internacional), então o princípio de neutralidade não é violado, dado que essa ação externa da Confederação Helvética cumpre com todas as obrigações legais da sua Constituição (DDPS, 2022). Neste sentido, não existe margem a quaisquer conflitualidades internas sobre o papel que a Suíça procura promover na ordem internacional<sup>90</sup> evitando, dessa forma, o surgimento de um *intra role conflict* (Thies, 2009). Em suma, caso haja um mandato emitido pelo Conselho de Segurança da ONU, ou pela OSCE, existe uma conjuntura válida que confere plausibilidade às participações da Suíça nestas missões sem que o

---

<sup>89</sup> A ISAF, da NATO – terminada em 2008.

<sup>90</sup> “Um bom exemplo para isto são as sanções da UE face à Rússia e à sua política cada vez mais agressiva no Leste da Europa” (DDPS, 2022).

núcleo central do princípio da neutralidade seja violado (DDPS, 2022). Acresce-se ainda que, com esse mandato, torna-se possível à Suíça o destacamento de militares armados para os terrenos de operações (FDFA, 2022).

Conforme se pôde constatar nesta secção (4.2 e subseqüentes) sobre o estudo de caso da dissertação, e tendo em conta os seus *role scripts*, a Suíça apresenta um *role conception* de pequeno Estado, com um compromisso sério para com a restante comunidade internacional ao nível da promoção da paz e segurança internacionais. Ao procurar uma estabilização, tanto na vizinhança mais próxima, como também em outras regiões do globo, a Confederação Suíça procura conciliar os seus princípios de política externa com o seu contributo em missões e operações conduzidas por outras organizações internacionais, com particular destaque para a sua participação naquelas levadas a cabo pela UE, sob a égide da PCSD. Tendo em conta os dados recolhidos das entrevistas realizadas pelo autor, juntamente com números de contingentes helvéticos em várias missões e operações da UE (conforme anteriormente exposto), as motivações que levam a Suíça, um Estado com um estatuto de neutralidade permanente, a envolver-se nestas ações externas variam de caso para caso. Ao se definir como um Estado “altamente globalizado e com uma economia orientada para as exportações” (Federal Government of Switzerland, 2016, p. 21), é do maior interesse da Confederação Helvética, que os mercados internacionais funcionem da melhor forma, ou seja, a estabilização dos seus vizinhos é da maior importância para que este Estado mantenha a sua economia estável.

Para além do fator económico, um outro que contribui para o *role enactment* (Harnisch, 2011) da Suíça, na comunidade internacional, traduz-se na vontade que este Estado neutral apresenta em participar de forma ativa nas missões civis e algumas operações militares com particular destaque na região dos Balcãs Ocidentais. Esta é uma região cuja proximidade geográfica e validação internacional para uma intervenção externa representam, para o Governo Federal, uma oportunidade de melhorar não só a estabilidade da sua vizinhança, mas também a operacionalidade dos seus próprios mecanismos de segurança e defesa, como o exército suíço – tal como ficou explícito na entrevista com o funcionário do Secretariado Geral do DDPS.

Em suma, ao executar desta forma o seu próprio *role*, a Suíça evita entrar numa situação de *inter* e *intra role conflict* (Thies, 2009). Neste sentido, a adaptação que a Confederação Helvética fez relativamente ao princípio da neutralidade, permitiu-lhe uma maior flexibilidade quanto à forma como o seu compromisso para com a comunidade internacional seria operacionalizado. Dado que a Suíça considera a UE como um ator internacional que compartilha dos seus valores e princípios, não é de estranhar que esse Estado opte por cooperar em maior grau com essa organização internacional na sua agenda de promoção da paz e direitos humanos no sistema internacional vigente. É de salientar, também, que o contributo suíço não terá passado despercebido às instituições da UE. Um bom exemplo disso espelhou-se no reconhecimento feito pelo

Parlamento Europeu dos esforços contínuos por parte dos contingentes suíços nas missões e operações da PCSD da UE. No documento intitulado “Recomendação do Parlamento Europeu ao Conselho, à Comissão e à Vice-Presidente/Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, de 26 de março de 2019, referente ao Acordo-Quadro Institucional entre a União Europeia e a Confederação Suíça”, pode-se ler o seguinte: “(O Parlamento Europeu) reconhece o contributo para a estreita parceria entre a UE e a Suíça resultante dos acordos bilaterais sectoriais sobre (...) a PESC/PCSD (...) Congratula-se com o apoio da Suíça e a sua participação nas missões da UE no domínio da segurança e defesa, tais como a EUFOR ALTHEA, a EULEX Kosovo, a EUTM Mali e a EUBAM Líbia” e, ainda, “saúda a estreita cooperação com a Suíça em matéria de ajuda humanitária, proteção civil, luta contra o terrorismo e alterações climáticas” (Parlamento Europeu, 2019, p. 7).

Ainda relativamente à sua cooperação com a UE nessas matérias, o Parlamento Europeu nesse reconhecimento, fez ainda uma recomendação para que a Suíça se envolvesse ainda mais nestas iniciativas em cooperação com a UE. Nesse documento, podemos ler ainda: “(O Parlamento Europeu) considera, contudo, que chegou o momento de elevar a parceria e dar, com a brevidade possível, um passo muito mais abrangente e significativo nas relações bilaterais através da conclusão do Acordo-Quadro” (Parlamento Europeu, 2019, p. 7). Por outras palavras, este passo mais abrangente conduz-nos à ideia pretendida pela União, da assinatura de um APE entre a Suíça e a UE, institucionalizando efetivamente a participação da Confederação Helvética nas missões e operações da PCSD da UE.

Tendo em conta este nível elevado de cooperação entre a Suíça e a UE em matérias de segurança e defesa, com particular destaque para a sua participação em missões e operações sob a égide da PCSD, o autor deste trabalho procurou perceber juntamente com os entrevistados quais seriam as perspetivas de um APE entre ambos, assunto que iremos abordar na secção seguinte.

#### **4.4 – A perspetiva de um APE entre a UE e a Suíça no âmbito da PCSD**

As negociações para um APE estão, ainda, a decorrer entre a Suíça e a UE (FDFA, 2022). Até ao momento, estes dois atores internacionais negociam acordos separados de participação, em que os termos de participação da Suíça nas missões da PCSD são definidos caso a caso, isto para que sejam aplicáveis a uma operação em específico<sup>91</sup> (FDFA, 2016). Apesar de um APE permitir à Suíça um destacamento mais

---

<sup>91</sup> Neste caso, existe o exemplo da EUAM Ucrânia, em que o Acordo-Quadro Institucional entre a UE e a Suíça para a sua participação nesta missão, afirma que “a União dispensa a Confederação Suíça de contribuir financeiramente para o orçamento operacional da EUAM Ucrânia” (União Europeia, 2016).

célere dos seus contingentes, bem como uma redução no peso burocrático-administrativo, certo é que a Suíça continua a decidir independentemente sobre em quais missões pretende participar, bem como a forma como essa participação seria por esta, estruturada (FDFA, 2016).

No entanto, tendo em conta os pontos de vista dos entrevistados (principalmente da entrevistada da Divisão da Europa para a Segurança e Defesa do FDFA) um APE não se encontra, neste momento, nas prioridades da Suíça no que toca às suas relações bilaterais com a UE em matérias de segurança. Isto muito por causa do vínculo legal e institucional resultante destes (FDFA, 2022).

Na perspetiva militar, os suíços não observam nenhuma razão plausível para que haja um vínculo de natureza militar com a UE. Isto porque, como se pôde observar, por um lado, não existe ainda um hábito inerente na Suíça em se envolver em operações militares da PCSD da UE. Por outro lado, “aquando da necessidade do destacamento de tropas armadas para teatros de operações fora do espaço geográfico suíço, surge a necessidade de obter aprovação parlamentar para que sejam levadas a cabo negociações com a UE para concluir um acordo que permita esse mesmo destacamento” (DDPS, 2022).

No que toca à dimensão civil da PCSD, as perspetivas para um APE são mais otimistas. No entanto, sobre este aspeto em particular, existe uma diferença. Enquanto num contexto geral, por norma, os terceiros Estados negociam APEs com a UE de forma a abordar todo o espectro da sua participação em missões e operações da PCSD (Tardy, 2014), certo é que a Suíça espera negociar uma alternativa ao APE com a UE. De acordo com a informação que nos foi facultada pela entrevista do FDFA, estão a decorrer preparativos para a negociação de um APE de natureza apenas civil, tal como aquele que foi assinado entre a UE e os EUA (FDFA, 2022).

Olhando através do prisma conceptual que nos é facultado pela *role theory* para esta alternativa de um APE completo pretendida pela Suíça, conseguimos verificar aqui um processo de *altercasting* (Harnisch, 2011), onde a Suíça propõe uma alternativa ao modelo padrão de APE proposto pela UE, com base numa dinâmica de observação feita pela Confederação ao processo de institucionalização da parceria da União com os EUA. Este processo de *altercasting* à forma como a Suíça pretende participar nas missões e operações da PCSD da UE é, no entanto, executado com base num procedimento de *adjustment change* (Herrmann, 2003), ou seja, as mudanças pretendidas pela Confederação são de natureza quantitativa no nível de esforço que pretende obter numa das vertentes da PCSD: a vertente civil. Na ótica da Suíça, a conclusão de um APE civil iria ao encontro das expectativas nacionais quanto ao *role conception* que este Estado pretende desenvolver na comunidade internacional (FDFA, 2022). Tal acordo excluiria, no entanto, a dimensão militar da sua participação nas operações da PCSD, ou seja, manter-se-ia o mesmo modelo de cooperação entre a Confederação Helvética e a UE na vertente militar dessa política comum, baseado na conclusão de acordos



bilaterais separados. No entender da Suíça, esta alternativa poderá facilitar bastante os seus contributos na sua cooperação com a UE, em matérias relativas à gestão de crises internacionais.

Um APE civil, acordado e assinado entre estes dois atores internacionais traria vantagens na medida em que, devido à morosidade que se tem registado nestas negociações (que começaram apenas em 2004 e que ainda hoje perduram), este poderia ser um passo para uma eventual extensão desse mesmo acordo para a dimensão militar, o que completaria este processo, oficialmente institucionalizando a parceria da UE-Suíça no âmbito das missões e, possivelmente, operações da PCSD.

No entanto isto poderia, alternativamente, originar algumas incertezas e tensões sobre a natureza vinculativa desses mesmos acordos. Outros Estados que cooperam com a UE e que já assinaram um APE completo, possivelmente iriam questionar ou, até mesmo, procurar renegociar esses mesmos acordos. Essa renegociação seria feita com o intuito de procurar um compromisso que estivesse mais ligado a uma dessas duas dimensões (civil ou militar), ao invés de uma parceria que integre as duas esferas da natureza das missões e operações da PCSD (Tardy, 2018). Isto poderia, posteriormente, causar algum desconforto na operacionalização da UE em expandir o seu papel de gestão de crises internacionais. Sobre este ponto em particular, Ferreira-Pereira, num dos seus mais recentes contributos ao estudo desta temática, defendeu que a perspectiva da saída do Reino Unido da UE criou condições desfavoráveis à aspiração da União em se tornar num ator influente no quadro da segurança internacional. Isto porque a UE deixou de poder contar com o peso diplomático, militar e de segurança, de uma potência como o Reino Unido (Ferreira-Pereira, 2021). Acrescenta ainda que a União, na sua Estratégia Global da UE, de 28 de junho de 2016, reconheceu a necessidade de “aumentar o seu contributo para a segurança e defesa na Europa”, assim como, “melhorar a sua credibilidade na segurança e defesa” (Ferreira-Pereira, 2021, p. 103). Este reconhecimento ficou associado à ideia de que o *soft power*, por si só, não era insuficiente e que os parceiros da UE, “esperam que a União Europeia desempenhe um papel maior, inclusive como um *global security provider*” (ibidem). Por outras palavras, os *role expectations*, constituem uma parte importante na reavaliação dos princípios fundamentais do papel do *soft power* da UE (Duarte & Ferreira-Pereira, 2021).

No que toca ao estudo de caso, na possibilidade de estas negociações continuarem em suspenso, não culminando na alternativa procurada pela Suíça a um APE que englobe toda a dimensão da sua participação nestas missões, o contributo helvético terá de se cingir ao modelo até agora adotado – o de negociar acordos separados com a UE para definir os termos pelos quais a sua participação como terceiro Estado nas missões e operações da PCSD se irá orientar.

## Conclusão

A ordem internacional vigente trouxe consigo desafios e novas perspectivas face às ameaças que os atores internacionais que nela se inserem enfrentam. Até ao final da Guerra Fria, grande parte destes desafios e ameaças eram perspectivadas como sendo convencionais, dada a natureza da estrutura internacional caracterizada como sendo de índole bipolar, onde o mundo se encontrava dividido em dois grandes blocos de poder, o bloco ocidental liderado pelos EUA e o bloco de Leste, encabeçado pela União Soviética. No meio destes, observava-se uma Europa que, desgastada dos dois conflitos mundiais que lhe absorveram grande parte dos seus recursos, ficou alinhada aos EUA enquanto sarava as suas feridas e procurava formas de recuperar dos estragos causados pelas duas Guerras Mundiais.

No entanto, com a transição para a última década do século passado, a estrutura social internacional em que os Estados se inseriam, assistiu a uma viragem que fez com que esta sofresse enormes alterações. Como consequência dessas transformações, os comportamentos e posicionamentos externos dos atores internacionais também se alteraram. A queda da União Soviética, a potência líder de um dos blocos antagónicos, e a reunificação da Alemanha constituíram, entre outros, alguns dos principais eventos que remodelaram o sistema internacional, fazendo com que este transitasse para uma ordem que, durante um breve período, apenas teve uma única potência com capacidade suficiente para assumir um papel internacional com uma agenda global, os Estados Unidos. No decorrer dos anos 90, imensas alterações decorreram na Europa em áreas correspondentes a vários domínios da política externa e interna tanto dos Estados europeus, como também da UE em si.

Com o surgimento de uma nova ordem internacional, surgiu a necessidade de fazer adaptações à mesma, sendo que, numa perspectiva mais orientada para a segurança e defesa, a UE e os seus Estados membros procuraram construir e percorrer um caminho que lhes permitisse elaborar uma política externa comum, orientada para responder a crises internacionais, começando por aquelas que emergiram na sua periferia. Terá sido a partir deste enquadramento que se procurou dar um passo mais além no sentido da criação de uma política comum no domínio da segurança e defesa que, conforme abordado ao longo desta dissertação, começou a tomar a sua forma a partir do final da guerra civil na Jugoslávia e dos erros iniciais que expuseram as fragilidades da UE neste plano. Tal exposição, permitiu-lhe identificar esses erros para, posteriormente, os corrigir. Desde a falta de coordenação política entre os seus membros, à necessidade de uma intervenção por parte da NATO sob a liderança dos Estados Unidos, a União e os seus Estados membros começaram a acelerar o seu processo de integração a nível da criação de uma política comum no domínio da segurança e defesa, no intuito de conseguirem atingir uma autonomia estratégica. Em simultâneo a este processo, que se iniciou com a criação da PESC e que deu o seu maior salto com o lançamento das primeiras

operações da PCSD (anteriormente designada por PESD, até à assinatura e entrada em vigor do Tratado de Amesterdão em 1999), a UE procurava moldar para si uma agenda que lhe permitisse desempenhar um papel relevante na promoção da paz e da segurança a nível internacional. Adaptando-se e desenvolvendo as suas próprias capacidades de gestão de crises, este ator definiu uma estrutura própria e específica, que se foi aprimorando progressivamente à medida que o contexto internacional de segurança ia evoluindo. Conforme pudemos constatar a partir da identificação, por parte desta, das novas ameaças e desafios à estabilidade, paz e segurança internacionais, a União apercebeu-se que atuar de uma forma unilateral na execução da sua agenda de política externa seria um desafio extremamente complexo.

Como tal, partindo dos seus dois documentos estratégicos oficiais sobre a sua política externa (a EES e a Estratégia Global da UE), conseguiu-se identificar que seria necessário priorizar a sua cooperação regional e, posteriormente, internacional partindo da ideia de que sozinha jamais conseguiria levar a cabo uma agenda que, por si, exigia que a UE procurasse exportar o seu modelo único para o resto do mundo. Dentro das suas medidas de prossecução da agenda de cooperação regional, a participação de outros Estados nas suas operações de gestão de crises internacionais foi observada como sendo uma boa forma de dar a conhecer a outros atores esse seu modelo social para um mundo mais seguro.

Na presente dissertação, procurou-se dar um contributo à investigação científica na área das Relações Internacionais, visando explorar uma temática ligada à participação de terceiros Estados na PCSD da UE, procurando abordar um Estado neutral, para tentar perceber de que forma o envolvimento deste tem contribuído nos esforços da UE de promoção da paz e segurança no sistema internacional vigente. Ao orientarmos a nossa investigação pelas lentes teóricas disponibilizadas pela *role theory*, bem como à obtenção de uma resposta para a pergunta de investigação “*Como é que a participação de terceiros Estados nas missões e operações da PCSD tem contribuído para o reforço do papel da UE no quadro de gestão de crises internacionais, tendo em conta o caso da Suíça?*”, os resultados que conseguimos alcançar foram diversos. Isto uma vez que nos permitiram aflorar várias outras questões, como por exemplo de que forma um princípio de política externa como a neutralidade (presente na Suíça) se foi adaptando às novas realidades estruturais do sistema internacional ou, até mesmo, de que forma é que a UE procurou integrar um *like minded state* como a Confederação Suíça nas suas próprias atividades de gestão de crises.

Assim, tendo em conta os elementos que nos foram facultados pela riqueza concetual da *role theory*, ao se auto perspetivar como sendo um ator benigno no sistema internacional, a UE procurou, partindo do desenvolvimento dos seus documentos estratégicos, assumir um papel de *norm setter* em conjugação com o ideal do “*Model Power Europe*” (Ferreira-Pereira, 2012, p. 302). Ora, partindo desta sua ação, conseguimos verificar que, para o seu *role enactment*, ou seja, para levar a cabo a operacionalização do seu auto

percecionado papel de *norm setter*, a UE tem ao seu dispor um vasto leque de mecanismos que lhe permitem exportar esse seu modelo para outros Estados, partindo de um prisma de cooperação com outros atores que compartilhem dos seus mesmos valores e princípios como os direitos humanos, a paz, a democracia, embutidos no projeto Europeu (ibidem).

Com a criação e aprovação da EES e da Estratégia Global como principais *role scripts* para a UE, outros atores internacionais terão, portanto, sido informados do *role conception* da União face à sua conduta de política externa no âmbito da gestão de crises. Ao observar atentamente os conteúdos desses guiões a Suíça, por exemplo, recebeu com boa perspetiva o compromisso da UE, um dos seus principais parceiros, para com a promoção da paz e segurança internacionais (Confederação Suíça, 2016).

Para executar o seu *role enactment* a UE procedeu, portanto, à integração de terceiros Estados nas suas missões e operações da PCSD, através de mecanismos como os APE ou com acordos de participação separados. Neste sentido, o que observámos com esta análise foi que, enquanto outros terceiros Estados assinaram já um APE com a UE (como são os casos da Noruega ou do Canadá), com a Suíça o cenário obrigou a uma adaptação específica à participação deste Estado nestas missões. Neste sentido, a União executou mudanças com base na ideia de *role adaptation* seguindo um modelo de alteração (proposto na teoria por Harnisch) de *adjustment change* (Harnisch, 2011). Aqui, a UE ajustou os seus esforços para integrar a Confederação Helvética através da negociação e ratificação de acordos separados, permitindo assim o envolvimento suíço nestas operações da PCSD. Tal mudança permite-nos compreender que existe alguma flexibilidade por parte da UE no que toca à sua operacionalização do *role enactment*, sendo que para com o caso específico da Suíça, existe também uma certa dinâmica de *role learning*, realizada através da persuasão normativa (Harnisch, 2011) em que a UE estabelece as regras comportamentais nesses mesmos acordos que a Suíça interioriza.

No que toca à sua postura para com alguns outros terceiros Estados, conforme pudemos aqui verificar, esta dependerá dos *role enactments* destes, uma vez que em casos de envolvimento de terceiros Estados que não compartilhem inteiramente dos mesmos valores e princípios normativos da UE (Tardy, 2014), tais como a Líbia ou o Egito, então os seus *roles* poderão ter que sofrer mudanças através de um processo de *Altercasting* (Harnisch, 2011) caso pretendam envolver-se nestas missões da PCSD.

Por fim, quanto aos *audience effects* (Thies, 2009) da UE como *norm setter*, estes dependem da análise que o 'outro' faz da UE, bem como dos *outputs* que desta recebe. No que toca à Suíça, tal como as entrevistas realizadas permitiram perceber, a sua participação nas missões e operações da PCSD caracteriza-se como tendo um efeito misto sobre a sua *role expectation* da auto concetualização da UE, devido às dificuldades que persistem nas negociações de um APE completo. Aqui a Suíça tem procurado convencer a

UE sobre as vantagens de um APE parcial com impacto apenas na dimensão civil da sua participação nas missões da PCSD (FDFA, 2022), algo que poderá ser problemático no longo prazo para o modelo da UE para a participação de terceiros Estados nas suas ações de gestão de crises. Quanto aos *audience effects* em outros terceiros Estados, os resultados são também mistos, uma vez que estes variam de caso para caso. Um dos elementos mais decisivos para um desenvolvimento positivo produzido nos efeitos de audiência desses outros Estados (caso estes sejam recetores ou participantes dessas missões e operações) poderá estar relacionado com os sucessos e insucessos das missões e operações de gestão de crises da PCSD, bem como da forma como esses terceiros Estados se comportam.

Existe, no entanto, uma maior possibilidade para um efeito positivo na audiência de *like minded states*, como é o caso da Suíça, devido à partilha dos mesmos valores e princípios que a UE, ao contrário daquilo que se verifica em Estados que tenham prioridades distintas daquelas que, *a priori*, teriam sido negociadas com a União (Tardy, 2014).

A Suíça, conforme pudemos observar no decorrer da análise, desenvolve um *role conception* nacional, na estrutura social em que se insere, como sendo um pequeno Estado, mas que reúne condições para que os *role expectations* que lhe são atribuídos pela comunidade internacional correspondam aos pressupostos de um *middle power* sugeridos por Müller (Müller, 2011).

Assim, a Suíça, de acordo com aquilo que pudemos observar dos seus documentos estratégicos e de prioridades de política externa no âmbito da segurança e defesa (os seus *role scripts*), pudemos concluir que este Estado procura inserir-se no sistema internacional vigente seguindo um *role* de *norm entrepreneur*, cujo *role enactment* varia conforme a problemática a que esse seu papel corresponde. No caso da promoção da paz e da segurança, este pode traduzir-se através dos esforços helvéticos na mediação dos conflitos, *bridgebuilding* ou participação em operações em teatros internacionais.

No entanto, neste sentido, notámos na operacionalização do seu *role enactment*, alguns momentos de tensão que conduziram, efetivamente, a um *inter role conflict* da Suíça na sua relação com a UE. Dado o facto de que todos aqueles que procuram participar nas missões e operações da PCSD deverão ceder à persuasão normativa da União, e aceitar os termos por este ator propostos, a Suíça teve de ajustar os seus princípios internos para poder levar a cabo a sua agenda de política externa para a paz e segurança de forma a obter uma certa sinergia entre estas. Conforme foi abordado no capítulo do estudo de caso, a Suíça enfrentou alguns problemas a nível interno no que concerne à sua participação em concreto nestas missões, com particular destaque para as missões de cariz militar. Atritos entre o Parlamento e o Governo Federal levaram a que houvesse um afastamento temporário entre o 'ego' (a Confederação) e o 'outro' (a população). Esse afastamento teve, como principal razão, a preocupação popular com um crescendo na Europeização do

país, sendo que alguns partidos políticos de índole conservadora procuraram tirar o máximo proveito para levar a cabo campanhas contra a participação da Suíça nestas missões e operações internacionais de gestão de crises. No entanto, conforme pudemos constatar, algumas adaptações na sua constituição levaram a que se criassem mecanismos que permitissem à Suíça estabelecer uma ação comunicativa com os seus cidadãos de forma a conseguir convencê-los sobre as vantagens da participação helvética nestas missões e operações, bem como a forma como estas não colocavam em causa princípios fundamentais nacionais como o federalismo ou a democracia direta (FDFA, 2022).

Este *inter role conflict*, por sua vez, gerou mudanças no seu *role enactment* através de um processo de socialização (Harnisch, 2011), em que a Suíça recebeu as instruções de conduta por parte da UE nos acordos separados que assinou com este, seguindo um modelo de *adjustment change*. Nestas mudanças, a adaptação do seu princípio de neutralidade destaca-se pela positiva, uma vez que a Confederação conseguiu, nos últimos anos, adaptá-lo de forma a viabilizar a sua participação nas missões e operações da PCSD. Ao concentrar grande parte das suas participações nas missões civis e, apesar de ser com menos frequência, em algumas operações da PCSD, os contributos dos contingentes da Confederação Suíça valeram-lhe o reconhecimento do Parlamento Europeu pelos esforços que empenhou nessas mesmas atividades (Parlamento Europeu, 2019). Tendo isto em conta, os *audience effects* produzidos pela Suíça, nos *role expectations* que lhe foram atribuídos pela UE, tiveram um desenvolvimento positivo.

Tendo em conta estes resultados, poderemos então concluir que a melhor forma de responder à pergunta de investigação que conduziu toda esta investigação, tomando como estudo de caso a Suíça, é que, a participação de terceiros Estados nas missões e operações da PCSD, poderá contribuir de uma forma positiva, mas também poderá gerar efeitos negativos ou mistos na forma como esse envolvimento é feito.

A UE tem, com algum sucesso, levado a cabo uma agenda de política externa que lhe tem conferido um papel relevante como ator benigno e promotor da paz e segurança internacionais. Através de instrumentos, como a PCSD, tem comprovado o seu potencial como uma potência normativa capaz de lançar e desenvolver operações de natureza civil ou militar em regiões onde permanecem conflitos que colocam em causa os seus princípios e valores ocidentais. No entanto, essa agenda não pode ser levada a cabo de uma forma unilateral. Conforme pudemos verificar, a UE precisa de parceiros para que possa compensar algumas falhas na implementação das suas missões e operações, bem como atrair outros atores internacionais de forma a exportar o seu modelo aos que estejam interessados em cooperar para um mundo mais seguro. Ao envolver terceiros Estados nas suas missões e operações sob a égide da PCSD, a UE consegue demonstrar à comunidade internacional que é capaz de levar a cabo uma agenda estratégica independente, com os seus próprios aliados e parceiros. No entanto, nem todos os elementos desta análise se demonstraram positivos.

Tal como se pôde verificar com alguns terceiros Estados, este envolvimento poderá tornar-se problemático devido aos vários motivos abordados. De entre estes, e de acordo com o raciocínio de Tardy, existem Estados que, ao cooperarem com a UE nestas operações, o fazem por motivos de agenda própria, nem sempre respeitando os termos acordados com a União quanto à sua participação, a sua conduta e os seus limites, bem como o facto de estes Estados ainda não serem incluídos nos processos de *policy making*, apenas de *policy shaping* (Tardy, 2014). Esta postura por parte da UE, de certa forma, acaba por ser algo compreensível, uma vez que, no momento em que um destes Estados se torna demasiado influente nos contributos a essas missões, poderão surgir ocasiões em que estes procurem assumir o controlo da missão, abafando a capacidade de ação da UE no teatro de operações (Tardy, 2014). Neste contexto, talvez a inclusão de *like minded states* para operações mais robustas seja uma possível abordagem para a União. Tendo em conta aquilo que pudemos averiguar a partir do caso da participação suíça nestas missões, conseguimos perceber que aqui, o facto de haver uma sinergia entre duas agendas de política externa no âmbito da promoção da paz e segurança internacionais, traz novas avenidas de envolvimento de terceiros Estados nestas operações.

Porém, o caso suíço tem também o seu revés, na medida em que, conforme anteriormente exposto, as expectativas para um APE completo são, neste momento, inexistentes. Até ao ano final da análise deste trabalho, o envolvimento da Suíça nestas missões e operações tem sido feito muito em base de acordos separados que ditam os termos de participação deste Estado nestas missões. A vontade helvética em concluir um APE civil, com base no modelo já assinado entre a UE e os Estados Unidos, poderá ser vista como um sinal positivo nessa direção. Mas, para já, o futuro próximo dos contributos suíços nestas missões e operações terá de se cingir a esses acordos separados de participação. No entanto, para a UE, contar com a participação de um Estado como a Suíça que é perspetivado como sendo um ator pacífico, mediador e *bridge builder* a nível internacional, poderá ser uma chave para um futuro promissor na exportação do seu modelo no quadro das missões civis da PCSD.

O tópico em análise nesta dissertação poderá, ainda, receber outros contributos, uma vez que existem, aqui, diversas avenidas que dão espaço à investigação futura. Dado o carácter relativamente recente das formas de institucionalização das parcerias da UE no âmbito da participação de terceiros Estados nas missões e operações da PCSD, a análise de outros estudos de caso poderá trazer um contributo ainda mais alargado ao estudo desta temática. Neste sentido, a exploração de casos de países que tenham já assinado um APE (completo ou parcial) com a UE, tais como a Noruega ou os EUA, poderá contribuir para a obtenção de perspetivas comparadas sobre como é que esses diferentes Estados participantes contribuem para a resposta a crises internacionais sob a égide da PCSD. Um outro assunto que seria interessante para a análise e compreensão do envolvimento de Estados que não fazem parte da União, relaciona-se com a forma como

estes se envolvem nas suas atividades desenvolvidas no âmbito de iniciativas e agências europeias ligadas com a dimensão de segurança e defesa como, por exemplo, a PESCO ou a Agência Europeia de Defesa.

Para além das avenidas anteriormente elencadas, o aprofundamento da análise do estudo de caso aqui abordado poderá ser feito a partir dos resultados das negociações de um futuro APE entre a Suíça e a UE, quer este seja apenas de tipologia civil, quer seja no formato completo. Isto possibilitaria uma avaliação das consequências, vantajosas ou adversas, relativas ao futuro da participação de terceiros Estados nas missões e operações da PCSD da UE. Por último, outro caso que seria, também, relevante explorar relaciona-se com a saída do Reino Unido, a principal potência militar da UE e as suas consequências para as fórmulas de participação de terceiros Estados nas missões e operações da PCSD. Neste caso, a sua abordagem seria interessante, novamente, através da ótica da *role theory*, na medida em que esta poderá auxiliar no estudo do *role conception* da UE como *global security provider* (SEAE, 2016) e dos *role expectations* que os outros Estados terão, após a saída de um Estado membro desta organização internacional.



## Referências Bibliográficas

### Fontes Primárias

Confederação Suíça. (2016). La politique de Sécurité de la Suisse. Département Fédéral des Affaires Étrangères. Berna: Conselho Federal.

Conselho da União Europeia. (19 de fevereiro de 2019). Council conclusions on EU relations with the Swiss Confederation. Obtido de Council of the European Union: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/02/19/council-conclusions-on-eu-relations-with-the-swiss-confederation/>

DDPS, S. G. (22 de junho de 2022). The Swiss participation in CSDP missions and operations. (H. M. Carvalho, Entrevistador)

EEAS. (Maio de 2019). EU CSDP Missions and Operations - May 2019. Obtido de European External Action Service: [https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/64992/eu-csdp-missions-and-operations-may-2019\\_en](https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/64992/eu-csdp-missions-and-operations-may-2019_en)

FDFA. (18 de abril de 1999). Federal Constitution of the Swiss Confederation. Obtido de Fedlex: <https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1999/404>

FDFA. (2016). Switzerland's Policy on Europe. Directorate for European Affairs. Berna: Federal Department of Foreign Affairs.

FDFA. (fevereiro de 2021). Bilateral Agreements. Obtido de Switzerland's European Politics: <https://www.eda.admin.ch/europa/en/home/bilaterale-abkommen/ueberblick.html>

FDFA, D. E.-D. (22 de julho de 2022). Switzerland's participation in EU's CSDP missions and operations. (H. M. Carvalho, Entrevistador)

Federal Government of Switzerland. (2016). Swiss Foreign Policy Strategy 2016-2019. Bern: Federal Department of Foreign Affairs.

Federal Government of Switzerland. (Fevereiro de 2019). Switzerland in Europe - a first rank partner. Obtido de Federal Department of Foreign Affairs: [https://www.eda.admin.ch/dam/mission-eu-brussels/en/documents/2016-08-handout\\_EN.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/mission-eu-brussels/en/documents/2016-08-handout_EN.pdf)

Gabinete de Publicações da União Europeia. (24 de Março de 2017). Petersberg Tasks. Obtido de EUR-Lex: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=LEGISSUM:petersberg\\_tasks](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=LEGISSUM:petersberg_tasks)

Jornal Oficial das Comunidades Europeias. (29 de julho de 1992). Tratado de Maastricht. Obtido de Europarl: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT>

Jornal Oficial das Comunidades Europeias. (10 de novembro de 1997). Tratado de Amesterdão. Obtido de Europarl: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=PT>

Parlamento Europeu. (2019). Acordo-Quadro Institucional UE-Suíça. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia.

SEAE. (12 de dezembro de 2003). European Security Strategy. Obtido de Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE): [https://www.cvce.eu/content/publication/2004/10/11/1df262f2-260c-486f-b414-dbf8dc112b6b/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2004/10/11/1df262f2-260c-486f-b414-dbf8dc112b6b/publishable_en.pdf)

SEAE. (Junho de 2016). EU Global Strategy. Obtido de European External Action Service (EEAS): [https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en)

SEAE. (2019). EU Missions and Operations for Human Security.

SEAE. (10 de Agosto de 2021). The Shaping of a Common Security and Defense Policy. Obtido de European Union External Action: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/shaping-common-security-and-defence-policy\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/shaping-common-security-and-defence-policy_en)

União Europeia. (26 de Outubro de 2012). Consolidated Version of the Treaty on European Union. Obtido de EUR-Lex: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF)

União Europeia. (2013). European Council Conclusions 19/20 December 2013. Conselho Europeu, Bruxelas.

União Europeia. (13 de abril de 2016). Acordo de Participação entre a UE e a Suíça sobre a sua participação na EUAM Ucrânia. Obtido de EUR-Lex: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22008A0227\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22008A0227(03)&from=EN)

## Fontes Secundárias

Afonso, A., & Maggetti, M. (2007). Bilaterals II: reaching the limits of the Swiss third way? Em C. Church, & C. H. Church (Ed.), *Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship* (pp. 215-233). Nova Iorque: Routledge.

Aydin-Duzgit, S., Bond, I., & Scazzieri, L. (maio de 2021). EU foreign, security and defence policy cooperation with neighbors: Mapping diversity. *EU IDEA*, pp. 1-11.

Barnett, M. (1993). Institutions, Roles and Disorder: The Case of the Arab States System. *International Studies Quarterly*, 37, pp. 271-296.

Baumann, A., & Wyss, M. (2013). Peacekeeping Contributor Profile: Switzerland. ETH Zurich, Center for Security Studies, Zurich. Obtido de [https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/Contributor\\_Profile\\_Switzerland.pdf](https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/Contributor_Profile_Switzerland.pdf)

Bengtsson, R., & Elgström, O. (2011). The European Union's Roles in International Politics: Concepts and Analysis. Em S. Harnisch, C. Frank, & H. Maull, *Role theory in International Relations: Approaches and Analyses* (pp. 113-130). Nova Iorque: Routledge.

Biscop, S., & Coelmont, J. (julho de 2011). Europe deploys towards a Civil-Military Strategy for CSDP. Fiche de l'Irsem, pp. 1-23. Obtido de <http://www.irsem.defense.gouv.fr/spip.php?article74>

Bosse, G. (2011). The EU in Georgia: Towards a Coherent Crisis Management Strategy? Em E. Gross, A. E. Juncos, E. Gross, & A. E. Juncos (Edits.), *EU Conflict Prevention and Crisis Management* (pp. 131-145). Nova Iorque: Routledge.

Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), pp. 27-40.

Breuning, M. (2011). Role Theory Research in International Relations: State of the Art and Blind Spots. Em S. Harnisch, C. Frank, & H. W. Maull, *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses* (pp. 16-35). Nova Iorque: Routledge.

Brudzinska, K., Zabrowski, M., & Kudzko, A. (outubro de 2020). Thir Country Participation in EU Defence Integration Initiatives: How it works and how it is viewed by EU Member-States. *GLOBSEC Ideas Shaping the World*, pp. 1-15.

Chalmers, D., Davies, G., & Monti, G. (2010). *European Union Law* (2<sup>a</sup> ed.). Cambridge: Cambridge University Press.

Church, C. H. (2007). *Switzerland and the European Union: a close, contradictory and misunderstood relationship*. New York: Routledge.

Dardanelli, P. (2007). *Federalism: Institutional Adaptation and Symbolic Constraints*. Em C. Church, & C. H. Church (Ed.), *Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory an Misunderstood Relationship* (pp. 17-35). Nova lorque: Routledge.

DeVore, M., & Stähli, A. (2 de março de 2011). From armed neutrality to external dependence: Swiss security in the 21st century. *Swiss Political Science Review*, 17, pp. 1-26. doi:10.1111/j.1662-6370.2011.02003.x

Duarte, P. A., & Ferreira-Pereira, L. C. (26 de abril de 2021). The Soft Power of China and the European Union in the Context of the Belt and Road Initiative and Global Strategy. *Journal of Contemporary European Studies*, pp. 1-15. doi:https://doi.org/10.1080/14782804.2021.1916740

East, M. A. (Julho de 1973). Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two Models. *World Politics*, 25(4), pp. 556-576.

Faleg, G. (2020). The civilian compact - three scenarios for the future. Em D. Fiott (Ed.), *The CSDP in 2020: The EU's legacy and ambition in security and Defence* (pp. 135-145). Paris: EU Institute for Security Studies.

Ferreira-Pereira, L. C. (2012). The European Union as a "Model Power": Spreading Peace, Democracy and Human Rights in the Wider World. Em F. Bindi, *The European Union Foreign Policy: Assessing Europe's Role in the World* (2<sup>a</sup> ed., pp. 293-305). Washington DC: Brookings Institution Press.

Ferreira-Pereira, L. C. (Maio de 2013). *The European Security and Defense Policy under the Lisbon Treaty: State of Play and Future Prospects*. Obtido de Konrad Adenauer Stiftung Online Publication: <http://www.kas.de/wf/doc/9916-1442-2-30.pdf>

Ferreira-Pereira, L. C. (2021). The Mainstreaming of Security and Defense in the European Union post-2016: Building resilience in challenging times. Em B. Weiffen, T. Börzel, T. Risse, A. Malamud, E. Viola, A. P. Tostes, Maria-Gabriela Manea, D. Nolte, & B. Weiffen (Edits.), *Regionalism under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective* (pp. 98-115). Routledge.

Ganser, D., & Kreis, G. (2007). Swiss neutrality: incompatible with EU membership? Em C. H. Church, *Switzerland and the European Union: A close, contradictory and misunderstood relationship* (pp. 52-78). New York: Routledge.

Gegout, C. (2010). *EU Conflict Management in Africa: The Limits of an International Actor*. Em J. Hughes, & H. J. (Ed.), *EU Conflict Management* (pp. 125-137). Nova lorque: Routledge.

George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gibert, M. V. (2011). The EU in West Africa: From Development to Diplomatic Policy. Em E. Gross, & A. E. Juncos, *EU Conflict Prevention and Crisis Management* (pp. 103-116). Nova lorque: Routledge.

Goetschel, L. (2007). The wider setting of Swiss Foreign Policy. Em C. H. Church, Switzerland and the European Union: A close, contradictory and misunderstood relationship (pp. 169-185). New York: Routledge.

Goetschel, L. (2013). Bound to be Peaceful? The changing approach of western european small states to peace. *Swiss Political Science Review*, 19, pp. 259-278.

Goode, W. J. (Agosto de 1960). A Theory of Role Strain. *American Sociological Review*, 25, pp. 483-496.

Graf, A., & Lanz, D. (2013). Switzerland as a paradigmatic case of small-state peace policy? *Swiss Political Science Review*, 19, pp. 410-423.

Gross, E., & Juncos, A. E. (2011). *EU Conflict Prevention and Crisis Management: Roles Institutions and Policies*. (E. Gross, & A. E. Juncos, Edits.) Nova lorque: Routledge.

Gstöhl, S. (2007). The EU response to Switzerland: still a "Special Case"? Em C. Church, & C. H. Church (Ed.), *Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship* (pp. 234-247). Nova lorque: Routledge.

Hagman, H.-C. (2002). *European Crisis Management and Defense: The Search for Capabilities*. Londres: Routledge. doi:<https://doi.org/10.4324/9781315000701>

Harnisch, S. (2011). Role Theory: Operationalization of Key Concepts. Em S. Harnisch, C. Frank, & H. W. Maull, *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses* (pp. 7-15). Londres: Routledge.

Herrmann, R. K. (2003). *Image Theory and Strategic Interaction in International Relations*. (D. O. Sears, L. Huddy, & R. Jervis, Edits.) Oxford Handbook of Political Psychology.

Holsti, K. J. (Setembro de 1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14, pp. 233-309.

Ilievski, Z., & Taleski, D. (2010). Was the EU's Role in Conflict Management in Macedonia a Success? Em J. Hughes, & J. Hughes (Ed.), *EU Conflict Management* (pp. 79-91). Nova lorque: Routledge.

Kaldor, M. (dezembro de 2012). The EU as new form of political authority: the example of the CSDP. *Global Policy*, 3, pp. 79-86.

Klein, N. (2011). Conceptualizing the EU as a Civil-military Crisis Manager. Em E. Gross, A. E. Juncos, E. Gross, & A. E. Juncos (Edits.), *EU Conflict Prevention and Crisis Management* (pp. 66-83). Nova lorque: Routledge.

Koch, P., & Lavenex, S. (2007). The (contentious) human face of Europeanization: free movement and immigration. Em C. Church, & C. H. Church (Ed.), *Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship* (pp. 148-166). Nova lorque: Routledge.

Koenig, N. (março de 2019). Revamping CSDP Partnerships in the Shadow of Brexit. *EU Global Strategy Watch*, pp. 1-9.

Kuhn, M. (2009). The System of EU Crisis Management - From Bringing Peace to Establishing Democracy. Em A. v. Bogdandy, & R. Wolfrum (Edits.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (Vol. 13, pp. 247-266).

Kurowska, X., & Seitz, T. (2011). The EU's Role in International Crisis Management: Innovative Model or Emulated Script. Em E. Gross, A. E. Juncos, E. Gross, & A. E. Juncos (Edits.), *EU Conflict Prevention and Crisis Management: Roles, Institutions and Policies* (pp. 17-31). Nova lorque: Routledge.

Lavenex, S. (2009). Switzerland's flexible integration in the EU: a conceptual framework. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 15, pp. 547-575. doi:10.1002/j.1662-6370.2009.tb00145.x

Levy, J. S. (1994). Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield. *International Organization*, 48, pp. 279-312.

Levy, J. S. (13 de Março de 2008). Case Studies: Types, Designs and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), pp. 1-18.

Lord, C. (2005). Accountable and Legitimate? The EU's International Role. Em C. Hill, M. Smith, C. Hill, & M. Smith (Edits.), *International Relations and the European Union* (pp. 113-133). Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press.

Mattelaer, A. (2010). The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls. Em S. Vanhooacker, H. Dijkstra, & H. Maurer, *Understanding the role of Bureaucracy in the European Security and Defense Policy* (9 ed., Vol. 14, pp. 1-18). *European Integration online Papers (EIoP)*.

Mix, D. (8 de Abril de 2013). *The European Union: Foreign and Security Policy*. Congressional Research Service.

Müller, H. (2011). Habermas meets Role Theory: Communicative action as role playing. Em S. Harnisch, C. Frank, & H. W. Maull, *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses* (pp. 55-73). Nova Iorque: Routledge.

Olsen, G. R. (2012). Sub-Saharan Africa: A Priority Region for EU Conflict Management. Em R. G. Whitman, S. Wolff, R. G. Whitman, & S. Wolff (Edits.), *The European Union as a Global Conflict Manager* (pp. 66-79). Nova Iorque: Routledge.

Papadopoulos, Y. (2007). Prospects. Em C. Church, & C. H. Church (Ed.), *Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship* (pp. 248-256). Nova Iorque: Routledge.

Rees, W. (2011). *The US-EU Security Relationship*. Palgrave Macmillan.

Rehrl, J. (2015). The Rationale for CSDP: Development of CFSP/CSDP. Em J. Rehrl, & G. Glume (Edits.), *Handbook on CSDP Missions and Operations* (pp. 12-18). Viena: European Security and Defence College.

Rodt, A. P. (2012). EU Performance in Military Conflict Management. Em R. G. Whitman, S. Wolff, R. G. Whitman, & S. Wolff (Edits.), *The European Union as a Global Conflict Manager* (pp. 169-188). Nova Iorque: Routledge.

Rodt, A. P., & Wolff, S. (2012). EU Conflict Management in Bosnia and Herzegovina and Macedonia. Em R. G. Whitman, S. Wolff, R. G. Whitman, & S. Wolff (Edits.), *The European Union as a Global Conflict Manager* (pp. 138-152). Nova Iorque: Routledge.

Sebastian, S. (2010). The Role of the EU in the Reform of Dayton in Bosnia-Herzegovina. Em J. Hughes, & J. Hughes (Ed.), *EU Conflict Management* (pp. 65-78). Nova Iorque: Routledge.

Shepherd, A. (2012). Transforming CSDP for Global Conflict Management. Em R. G. Whitman, S. Wolff, R. G. Whitman, & S. Wolff (Edits.), *The European Union as a Global Conflict Manager* (pp. 33-50). Nova Iorque: Routledge.

Smith, K. E. (2011). *European Union Foreign Policy in a Changing World* (2<sup>a</sup> ed.). Polity Press.

Sprinz, D. F., & Wolinsky-Nahmias, Y. (2002). Introduction: Methodology in International Relations Research. Em D. F. Sprinz, & Y. Wolinsky-Nahmias, Cases, Numbers, Models: International Relations Research Methods (pp. 6-26). Obtido de [https://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/trachtenberg/syllabi%20Clists/harvard/moravcsik%20\(sprinz%20wolinsky\).pdf](https://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/trachtenberg/syllabi%20Clists/harvard/moravcsik%20(sprinz%20wolinsky).pdf)

Stämpfli, R. (2007). Populism in Switzerland and the EU: from vox populi to vox mediae. Em C. Church, & C. H. Church (Ed.), Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship (pp. 79-96). Nova Iorque: Routledge.

Stryker, S., & Statham, A. (1985). Symbolic Interactionism and Role Theory. Em G. Lindzey, & E. Aronson, Handbook of Social Psychology (p. 323). Nova Iorque: Random House.

Stuart, E. J. (2006). Post Cold War Security and Conflict Prevention. Em E. J. Stuart, The EU and Conflict Prevention, Policy Evolution and Outcome (pp. 65-91). Berlim: Lit Verlag.

Tardy, T. (March de 2014). CSDP: getting third states on board. Brief Issue, 6, pp. 1-4.

Tardy, T. (18 de junho de 2015). Enabling Partners to Manage Crises: From "Train and Equip" to Capacity-building. Brief Issue, pp. 1-4.

Tardy, T. (Janeiro de 2018). Revisiting the EU's Security Partnerships. Brief Issue, pp. 1-4.

Tardy, T. (novembro de 2016). Civilian CSDP: What Next? Brief Issue, pp. 1-4.

The Times. (11 de junho de 2004). The Times, 10.

Thies, C. G. (Maio de 2009). Role Theory and Foreign Policy. International Studies Association Compendium Project, pp. 2-36.

Tocci, N. (2007). The EU and Conflict Resolution: Promoting Peace in the Backyard. New York: Routledge.

Trauner, F. (março de 2011). The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon. Occasional Paper, pp. 9-18. doi:10.2815/21941

Trechsel, A. (2007). Direct Democracy and European Integration: a limited obstacle? Em C. Church, & C. H. Church (Ed.), Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship (pp. 36-51). Nova Iorque: Routledge.

Turner, G. (8 de maio de 2004). The EU? It's political suicide to mention it in Switzerland. Telegraph on Line, 45.

Walker, S. G. (1979). National Role Conceptions and Systematic Outcomes. Em L. Falkowski, Psychological Models in International Politics. Boulder, CO: Westview Press.

Walker, S. G. (1992). Symbolic Interactionism and International Politics: Role Theory's Contribution to International Organization. Em M. Cottam, & C. Shih, Contending Dramas: A Cognitive Approach to International Organizations (pp. 19-38). Nova Iorque: Praeger.

Wendt, A. (1999). Social Theory in International Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

Wessel, R. A. (2019). The participation of members and non-members in EU Foreign, Security and Defense Policy. Beyond EU membership? Current Issues and Future Perspectives (pp. 1-24). Maastricht: Center for European Research.

Whitman, R. G., & Wolff, S. (2012). The Limits of EU Conflict Management in the Case of Abkhazia and South Ossetia. Em R. G. Whitman, S. Wolff, R. G. Whitman, & S. Wolff (Edits.), *The European Union as a Global Conflict Manager* (pp. 92-106). Nova Iorque: Routledge.

Wish, N. B. (1 de Dezembro de 1980). Foreign Policy Makers and National Role Conceptions. *International Studies Quarterly*, 24, pp. 532-554.